

IV. PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE LA FUNCIÓN NORMATIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO.	175
4.1. LAS FINALIDADES DE LA FUNCIÓN NORMATIVA	182
4.1.1. El carácter nacional de la educación	183
4.1.2. El impulso a la educación como factor de democracia y gobernabilidad	184
4.1.3. La equidad en el acceso y permanencia en los servicios educativos	185
4.1.4. La existencia de una política educativa nacional	186
4.2. LAS ACCIONES SUSTANTIVAS DE LA FUNCIÓN NORMATIVA	188
4.2.1. Regulación y asistencia técnico-pedagógica	188
4.2.2. Planeación general del Sistema Educativo. Necesidad de una visión y acción totalizadoras	195
4.2.3. Evaluación general del Sistema Educativo. Base para su regulación y adaptación	200
4.2.4. Corrección de los desequilibrios del sistema educativo. La acción compensatoria.	211
4.3. LAS ESTRATEGIAS DE LA FUNCIÓN NORMATIVA	224
4.3.1. Coordinación y articulación de la gestión educativa. Las relaciones intergubernamentales	224
4.3.2. Concertación y participación social. Hacia una articulación externa del sistema educativo	230
4.3.3. Comunicación e información en la gestión educativa	239
4.4. PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES PARA PRECISAR Y FORTALECER EL CARÁCTER NORMATIVO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	250
4.4.1. Propuesta de adiciones a la Ley General de Educación	251
4.4.1.1. En materia de planeación general del sistema educativo nacional	252
4.4.1.2. En materia de regulación y asistencia técnico-pedagógica	253
4.4.2. Propuesta de reformas al artículo 38° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	256
4.4.3. Propuesta de reforma al artículo sexto constitucional en materia de comunicación social por parte del Estado. Aspectos a considerar en su reglamentación.	258
4.4.4. Propuesta de adición al artículo 47° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	261

Capítulo IV

PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE LA FUNCIÓN NORMATIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO

IV. PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE LA FUNCIÓN NORMATIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO.

“El centro tampoco es imponente o impotente. El Estado no puede imponer los cambios y reformas, pero tampoco sólo tiene un insignificante papel que jugar en garantizar los cambios que actualmente tienen lugar”.

S. Shaffer

Al estar considerada como un asunto que interesa a toda la sociedad, ya que en ella se halla depositado su futuro, la educación constituye un asunto de interés público, un asunto de Estado. Ello pone de relieve la función de las autoridades centrales en la conducción de los sistemas educativos, “[...] el mejoramiento del sistema educativo obliga al político a asumir plenamente su responsabilidad. En efecto, ya no puede comportarse como si el mercado fuera capaz de corregir por sí solo los defectos existentes o como si una especie de autorregulación bastara para hacerlo [...]”.¹⁸⁴ Así, como hecho predominante, aún en países que se caracterizan por una fuerte descentralización, la regulación del sistema educativo forma parte del repertorio de atribuciones de los gobiernos centrales. Establecer, cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio de su acción en el campo educativo, constituyen tareas fundamentales de los gobiernos para contrarrestar las fallas del sistema.

Existe consenso en que la intervención gubernamental en la educación, debe corresponder a una exigencia de equidad y calidad, garantizar estos factores supone que se elaboren normas globales y que se establezcan medios de control. En septiembre de 1996, durante la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación,¹⁸⁵ los ministros ahí reunidos, insistieron en la necesidad de que la educación fuera considerada como una política de Estado, aunque advertían sobre la urgencia de generar y poner en práctica mecanismos de concertación que aseguraran la participación de los distintos actores de la educación, en la definición de la

¹⁸⁴ DELORS Jaques, *La educación o la utopía necesaria*, La Educación Encierra un Tesoro, UNESCO, Santillana, Madrid, 1996, p.31.

¹⁸⁵ Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, Gobernabilidad Democrática y Gobernabilidad de los Sistemas Educativos*, Concepción, Chile 24 y 25 de septiembre de 1996.

política educativa de mediano y largo plazos. Si bien es cierto, que la intervención del gobierno central en la educación, como en otras áreas consideradas prioritarias, se justifica como representante de la sociedad, también lo es la necesidad de que ésta, no se ejerza como monopolio.

En México, el federalismo educativo conlleva transformaciones profundas en la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional, el modelo que surge como resultado de su descentralización, modifica la relación tradicional existente entre la Secretaría de Educación Pública como órgano central y las autoridades responsables de operar los servicios en las entidades federativas. La relación jerárquica es sustituida por un vínculo normativo como medio esencial de interacción entre ambas instancias.

En la nueva distribución de la función educativa, se dice y acepta que la normatividad es, y debe seguir siendo, competencia de la autoridad federal en tanto que permitirá mantener la unidad del sistema educativo, mientras que la operación y la toma de decisiones deben darse en el ámbito de cada entidad federativa tomando en cuenta las necesidades locales. La consolidación de este nuevo modelo plantea a la Secretaría de Educación Pública y a las administraciones educativas estatales, la necesidad de elevar sustancialmente su capacidad de gestión para ejercer plenamente las responsabilidades adquiridas. En efecto, estas responsabilidades implican disponer de capacidades que no eran tan necesarias cuando, en la tarea educativa, el gobierno central era el mayor responsable tanto de su operación como de su normatividad.

De este modo, en el federalismo educativo nuevas funciones deben ser ejercidas por la administración central, un nuevo rol de orientación política, de soporte institucional y coordinación global del sistema subyace en lo que ha dado en llamarse función normativa.

La función normativa que en el federalismo se reserva y reafirma como responsabilidad del gobierno federal requiere ser analizada, con el propósito de precisar las finalidades, alcances y medios que permitan hacer de ella un factor real que garantice la conducción efectiva del sistema educativo nacional y su coherencia con las necesidades de desarrollo social, político y económico del país.

En este sentido, situar la gestión del sistema educativo nacional y específicamente el papel de la Secretaría de Educación Pública, resultó ser, no sólo un requisito metodológico para la formulación del presente

trabajo, sino uno de sus propósitos fundamentales. La función normativa constituye el objeto de estudio que, a través de los diferentes apartados, se ha pretendido desarrollar. Este capítulo en particular, presenta una propuesta de esquema para el análisis de la función normativa, al mismo tiempo que aspira, a aportar elementos que contribuyan a enriquecer su diseño.

Puede decirse que de la relevancia y eficacia con que se ejerza esta función normativa, dependerá en gran medida la noción de un sistema educativo nacional, premisa necesaria para concebir y llevar a cabo una política educativa de carácter global. Consecuentemente, del logro de esta relevancia y eficacia dependerá la razón de ser de la propia Secretaría de Educación Pública como autoridad educativa nacional.

Documentar la función normativa

Como fue señalado anteriormente, una de las hipótesis que guiaron la realización del presente trabajo, tiene que ver con la afirmación de que la función normativa no ha sido documentada suficientemente, lo cual ha dado origen a interpretaciones diversas sobre aspectos en los que por su importancia, no debe haber ambigüedades o zonas de confusión.

Si bien es cierto que, dado su carácter, la Ley General de Educación contiene señalamientos formulados en términos de máxima generalidad, también lo es la necesidad de explicitar o hacer visibles aquellas atribuciones implícitas cuya realización, por razones de orden metodológico, es imprescindible para dar cumplimiento a las atribuciones de carácter general señaladas en la ley. Se requiere de mayor precisión en cuanto a los propósitos, definición, medios y alcance de esta función normativa. Lo hecho hasta el momento, resulta insuficiente para despejar la variedad de interrogantes que surgen en la práctica de los actores involucrados en los diferentes niveles de responsabilidad y ámbitos del quehacer educativo.

Conviene citar a Lundgren, cuando afirma que este tipo de problemas es frecuente en la administración educativa moderna, donde la aparición de documentos directivos cada vez más generales y abstractos, permiten diversas interpretaciones y generan también, en muchas ocasiones, compromisos difíciles de interpretar para burócratas y profesores.¹⁸⁶

¹⁸⁶ LUNDGREN, P. *Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación*, en Pereyra Miguel y Jesús García Mingués (compiladores), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona, 1986. p. 401

A lo anterior, deben añadirse los riesgos que se derivan de una interpretación parcial de la ley. Serra Rojas se refiere al hecho de que, no obstante que la actuación del gobierno federal de conformidad con el artículo 124 constitucional, debe ceñirse a las facultades que expresamente le otorga la constitución, existen muchas competencias que se derivan de una interpretación federalista del texto constitucional, “[...] La competencia federal se determina de acuerdo con el artículo 124, en aquellas materias que no están expresamente consignadas en la Constitución, hay muchas que se deducen de una interpretación general de los textos constitucionales y en esto, la Federación ha venido interpretando con un sentido federal dicho precepto”.¹⁸⁷

La definición y diseño de la función normativa de la Secretaría de Educación Pública está estrechamente relacionadas a la función operativa de las autoridades locales. El cumplimiento y articulación de las atribuciones enunciadas en la Ley General de Educación para los niveles de gobierno, dan lugar a un importante repertorio de tareas que antes de poder ser asumidas y ejercidas con eficacia y eficiencia, requieren ser clarificadas.

Será necesario entonces, desagregar los preceptos generales en instrumentos jurídico-administrativos que permitan operacionalizar las atribuciones que corresponden a los distintos niveles de la administración educativa. Es preciso tener en cuenta los efectos paralizantes causados por los vacíos normativos que pueden desobligar, inhibir o inhabilitar a las partes, propiciando interpretaciones e implementaciones erróneas de preceptos demasiado generales.

Teniendo el cuidado de no incurrir en excesos que limiten la innovación, la eficacia y la eficiencia, debe verse en el marco jurídico administrativo, un instrumento esencial para la habilitación de la administración educativa, en la medida que este puede ser un factor no sólo de regulación sino de orientación metodológica.

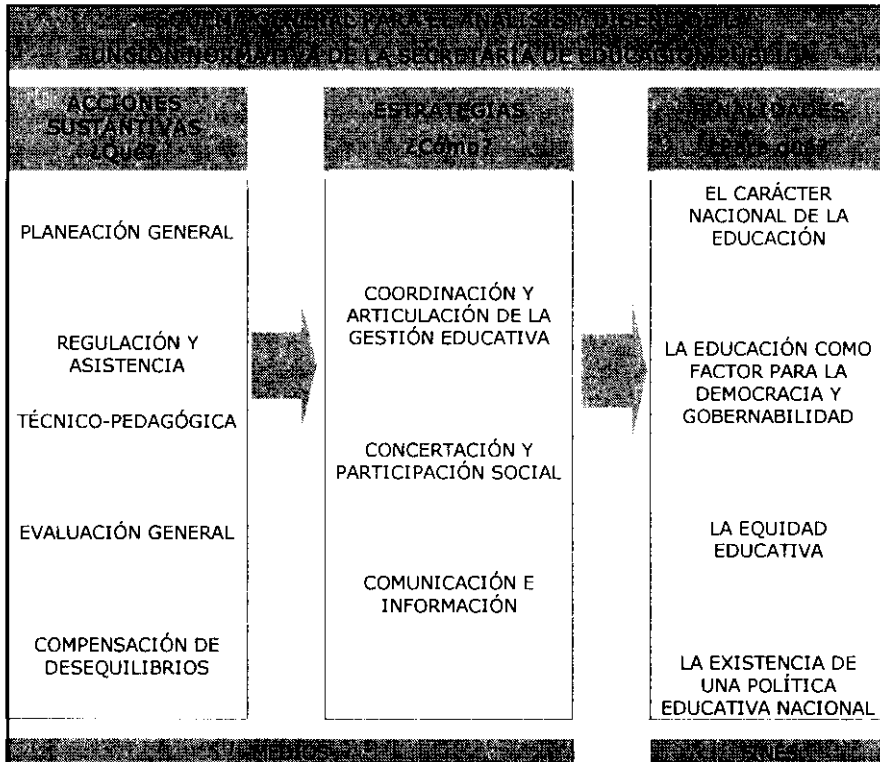
El propósito de este apartado es aportar elementos que coadyuven a documentar en el marco la federalización educativa, los ámbitos en los que la Secretaría de Educación Pública se encuentra asistida de competencias y que, dada su importancia, serán determinantes en la transformación de los distintos roles, estilos y prácticas de la gestión

¹⁸⁷ SERRA Rojas, Andrés, *Los propósitos de la desconcentración administrativa*. Desconcentración Administrativa, Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1976, p. 307.

educativa. En la nueva gestión deberán distinguirse por un lado, una Autoridad Central capaz de determinar con pertinencia y eficacia las orientaciones generales de política educativa, de efectuar su seguimiento y evaluación, así como de llevar a cabo la compensación de desequilibrios; y por otro lado, Administraciones Educativas Locales que posean y asuman la autonomía y capacidad necesarias para prestar un servicio de calidad en sus respectivas jurisdicciones.

Esquema general para el análisis y diseño de la función normativa

Con el propósito de presentar propuestas que coadyuven al análisis y diseño del papel que la Secretaría de Educación Pública debe desempeñar como elemento normativo del sistema educativo nacional, el contenido de este capítulo se ha estructurado tomando en cuenta el siguiente esquema:



Como puede observarse en el esquema anterior, se identifican como Finalidades de la función normativa: el carácter nacional de la educación, la importancia de la educación como factor para la democracia y la gobernabilidad, la equidad educativa, así como la existencia de una política

educativa nacional. En cuanto a los medios se identifican dos tipos: por un lado las Acciones sustantivas conformadas por la Planeación General, la Normatividad y Asistencia Técnico-Pedagógica, la Evaluación General y la Compensación de desequilibrios del sistema educativo nacional. Por otro lado, se encuentran las acciones relacionadas más directamente con el propósito de crear condiciones propicias para el efectivo cumplimiento de las acciones sustantivas, entre éstas podemos situar a la Coordinación y Articulación de la Gestión Educativa, la Concertación y Participación Social y, a la Comunicación e Información. Este conjunto de acciones están agrupadas en el rubro de Estrategias.

Es preciso decir que las acciones agrupadas ya sean en Acciones Sustantivas o en Estrategias, poseen la misma importancia en el logro de las finalidades de la función normativa, y aunque aluden a cuestiones específicas, no hay duda que se hallan estrechamente relacionadas. De manera particular y en conjunto, conforman el ámbito de actuación y razón de ser del gobierno federal como elemento normativo del sistema educativo nacional. La consolidación de la reforma emprendida plantea a la conducción del sistema, una visión integral y expresiva de la interdependencia entre estas acciones.

Las Finalidades, Acciones Sustantivas y Estrategias constituyen los aspectos fundamentales a considerar en la documentación y el diseño del nuevo perfil de la Secretaría de Educación Pública como elemento normativo del sistema educativo nacional, de cara al federalismo. A la vez, son cuestiones en las que resulta indispensable que la autoridad central fortalezca sus capacidades para estar en condiciones de cumplir su responsabilidad en la conducción global del sistema.

Al proponer los elementos para la definición y diseño de la función normativa en el marco del federalismo, se ha partido de la convicción de que la reforma emprendida no arraigará de manera natural o inercial, sino que dependerá del papel activo de todos y cada uno de los distintos actores de la educación, en especial de la capacidad del gobierno federal para liderar su proceso de consolidación. Así, las reformas al sistema educativo, obligan a la Secretaría de Educación Pública a responder con facultades y capacidades de gestión avanzadas.

Refiriéndose a los procesos de transformación que tienen lugar en los sistemas educativos, Shaffer advierte sobre dos frecuentes y muchas veces

fatales suposiciones al implementarse las innovaciones educacionales por parte de los encargados de planear y administrar los sistemas educativos a nivel central. La primera es que una vez diseñado un programa aparentemente razonable y viable desde la cúspide del sistema, la innovación será automática y sistemáticamente implementada. La segunda, como una reacción a la primera suposición, es que los cambios se deben iniciar desde abajo y que la autoridad central puede realmente hacer muy poco para influenciar en, lo que pasa en las escuelas y las comunidades. Al señalar que ambas suposiciones son generalmente falsas, Shaffer añade, "[...] El centro tampoco es imponente o impotente. El Estado no puede imponer los cambios y reformas, pero tampoco solo tiene un insignificante papel que jugar en garantizar los cambios que actualmente tienen lugar".¹⁸⁸

Con el federalismo, el sistema educativo nacional se reafirma como una compleja red de relaciones, influencias, intereses, e instituciones. La diversidad y complejidad de los procesos implicados hacen necesario el monitoreo en los diferentes niveles del sistema, lo que exige de parte de la Secretaría de Educación Pública, un gran conocimiento del sistema, que le permita a su vez, elaborar y aplicar estrategias para un cambio sustentable.

Cuando Crozier se refiere a la necesidad de transitar de un paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, apunta que el conocimiento es la clave para la transformación de sistemas como la administración pública. El autor no se refiere a cualquier tipo de conocimiento, sino a un conocimiento sistémico "[...] Tal conocimiento permitirá al reformador concentrarse en las regulaciones esenciales; hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin estar obligado a despilfarrar una gran cantidad de recursos. Él logrará que el sistema trabaje para su reforma porque un cambio regulatorio racional puede hacer que los actores cambien su comportamiento en la dirección esperada. Él podrá seleccionar el mejor curso de acción para lograr sus metas. Él encontrará la mejor forma de utilizar sus siempre escasos recursos. Además, descubrirá nuevas oportunidades ya que siempre existen fuerzas que operan a favor del cambio que no se ven a nivel gerencial".¹⁸⁹

¹⁸⁸ SHAFFER, Sheldon, *Participation for educational change. A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, 1994, p. 148.

¹⁸⁹ CROZIER, Michel, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996, p. 6

La función normativa requiere ser ante todo, una función basada en este conocimiento sistémico. El logro de sus fines y el desarrollo efectivo de las tareas de la autoridad federal como responsable de la conducción del sistema educativo nacional, demandará, sin duda, disponer de mecanismos continuos de retroalimentación, así como desplegar grandes esfuerzos de recopilación, procesamiento y análisis de información.

Pasemos entonces a ver el desarrollo de los aspectos contenidos en el esquema propuesto.

4.1. LAS FINALIDADES DE LA FUNCIÓN NORMATIVA

La normatividad ha sido una actividad concomitante al proceso de conformación del sistema educativo nacional, por ende, ha formado parte del repertorio de atribuciones ejercidas por el gobierno federal. Como fue señalado en su oportunidad, a partir de la desconcentración surge un importante grado de diferenciación o especialización en la gestión llevada a cabo por los órganos de la administración educativa a nivel central y local. Las áreas centrales, en tanto áreas normativas, emitieron regulaciones sobre aspectos de la más diversa índole, de esta forma, además de los planes y programas de estudio para la educación básica, se normaron entre otros, aspectos como el desarrollo de las actividades docentes; la utilización de métodos y técnicas didácticas; la evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje; la organización y funcionamiento de academias de maestros, sociedad de alumnos, asociación de padres de familia, los servicios de asistencia y extensión educativas; el control escolar; la administración de los recursos humanos, materiales y financieros; la construcción y equipamiento de espacios educativos; la supervisión; la planeación y la evaluación educativas.

Al descentralizarse los servicios de educación básica y normal en mayo de 1992, la tarea normativa de la Secretaría de Educación Pública debe asumir fines y ejercerse por medios sustancialmente distintos que, en definitiva, van más allá de la sola emisión de normas o regulaciones. En la nueva distribución de la tarea educativa, la función normativa está estrechamente asociada a finalidades esenciales que justifican la intervención del gobierno central, como responsable de la conducción general del sistema educativo; a razones de orden educativo, se suman

las de índole político y económico. Estas finalidades tienen que ver con el carácter nacional de la educación; el impulso a la educación como factor para la democracia y gobernabilidad; la equidad en la calidad, acceso y permanencia en los servicios educativos; y con la existencia de una política educativa nacional. Veamos a continuación, porqué.

4.1.1. El carácter nacional de la educación

El carácter nacional de la educación como fundamento de la función normativa del gobierno federal tiene varias facetas, todas ellas de igual importancia. Ligada a la necesidad de impartir una educación básica, gratuita y con contenidos comunes en todo el país, el carácter nacional de la educación se refiere a los contenidos mínimos sobre los cuales se asienta el consenso cultural de la sociedad. Contenidos no sólo de carácter pedagógico, sino de orden político e ideológico. La impartición de la educación básica tiene una función socializadora dirigida a homogenizar a la población en torno a un conjunto básico de códigos y valores, lo que implica unión nacional.

La educación es un factor crítico para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, los cambios tecnológicos y las reformas económicas están creando transformaciones dramáticas en la estructura de las economías, industrias y mercados de trabajo. El rápido incremento en el conocimiento y el cambio tecnológico plantean a la educación nacional dos prioridades fundamentales. Por una parte, satisfacer las necesidades del crecimiento económico del país, que demanda trabajadores adaptables listos para adquirir nuevas habilidades; por otra, dar soporte a la continua expansión del conocimiento.

Existe consenso de que una educación básica que incluya la primaria y secundaria, contribuye a reducir la pobreza mediante el incremento de la productividad, la reducción de la fertilidad y el mejoramiento de la salud. Además de que provee a las personas habilidades para participar en la economía y en la sociedad. Más aún, se considera que la educación básica fortalece las instituciones civiles y coadyuva en la construcción de una capacidad nacional y gobernabilidad, elementos críticos en la implementación de políticas económicas y sociales firmes.

La educación básica contempla habilidades generales como el lenguaje, la ciencia, las matemáticas y la comunicación, ya que proveen las bases para la edificación de formas avanzadas de educación y capacitación. En una perspectiva de mediano y largo plazos, la educación básica representa el cimiento para niveles y tipos de educación que el desarrollo económico del país requiere.¹⁹⁰

Por otra parte, en términos de oferta educativa, el carácter nacional de la educación según el principio de una educación básica común, permite garantizar a la población del país las mismas posibilidades de trayectoria educativa.

Así, la normatividad de los servicios comprendidos en la educación básica ha sido considerada y reafirmada en el proceso de federalización como asunto de interés general, cuyo carácter nacional debe estar asegurado, en primer término, por la autoridad federal.

4.1.2. El impulso a la educación como factor de democracia y gobernabilidad

Hoy como nunca, existe consenso en considerar a la democracia como la mejor forma de gobierno y la mejor vía para asegurar la convivencia pacífica y el pleno respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. En Latinoamérica, si bien los procesos que experimentan la mayoría de los países indican que el riesgo de un retroceso a regímenes de tipo autoritario, es por el momento, una posibilidad lejana, no debe olvidarse que la democracia aún se encuentra lejos de su consolidación. Los cuestionamientos a la representatividad de las personas que ocupan cargos en el gobierno, las demandas insatisfechas y la ineficacia de las políticas públicas, conllevan una pérdida de confianza en las instituciones y autoridades, con lo que la democracia pierde legitimidad y corre el riesgo de terminar por ser ingobernable.

Empiezan a llamar la atención los síntomas del desapego ciudadano a las instituciones políticas, estos reflejan cierto desencanto con la democracia

¹⁹⁰ World Bank, *op. cit.*, p. 1.

y, eventualmente, la falta de apoyo a ella. De este modo, la apatía para inscribirse en los padrones electorales, el aumento del abstencionismo y la alta proporción de opiniones negativas sobre la política y los políticos, forman parte de los indicadores de esta situación.

La gobernabilidad democrática está relacionada con la capacidad de las instituciones políticas y sociales para articular intereses, regular y resolver los conflictos. Urzúa y de Puelles, afirman que la gobernabilidad en una perspectiva de largo plazo y en el actual contexto económico, político y social, pasa a ser inseparable de la capacidad de los gobiernos para conducir los procesos y actores sociales hacia el desarrollo, la equidad y la consolidación de las instituciones democráticas, “[...] se trata de una gobernabilidad positiva, orientada a crear un nuevo orden para la dignidad de todos y que implica inevitablemente un proyecto ético”.¹⁹¹

La gobernabilidad de la democracia exige un esfuerzo colectivo por establecer nuevas formas de cohesión e integración social, es decir, para construir un nuevo orden que sea capaz de disminuir las desigualdades sociales y aumentar la igualdad de oportunidades. En ello, corresponde al Estado, coordinar los esfuerzos públicos y privados hacia el interés de todos por sobre los intereses particulares.¹⁹² En este contexto, un actor institucional del cual depende en gran parte el éxito o fracaso de estos esfuerzos, es el sistema educativo.

En efecto, la democracia y su gobernabilidad dependen en gran medida de la existencia de una cultura cívica que refuerce las instituciones democráticas a través de la formación no sólo de recursos humanos, sino de la formación de ciudadanos. La educación debe contribuir a la gobernabilidad democrática como factor de desarrollo, como agente de socialización de valores, como mecanismo de ascenso social de las personas y como medio esencial de cohesión e integración sociocultural.

4.1.3. La equidad en el acceso y permanencia en los servicios educativos

Entre las responsabilidades fundamentales del Estado se encuentra la de mantener la equidad y la solidaridad sociales, por lo que debe diseñar diferentes políticas económicas y sociales para lograrlo. Dentro de las

¹⁹¹ URZÚA, Raúl y de Puelles, Manuel, *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos*, Organización de Estados Americanos, 1996, p. 4

¹⁹² *Idem*, p. 8.

políticas sociales, la educativa es, sin duda, uno de los pilares de cualquier transformación que pretenda lograr una sociedad más próspera y justa.

La educación debe asegurar el acceso al conocimiento científico, humanístico, artístico y tecnológico como condición del desarrollo personal en un mundo cambiante. La construcción y profundización de sociedades democráticas con niveles progresivos de justicia, solidaridad y equidad, deben estar precedidas por políticas de Estado que corrijan las diferencias en el disfrute de los derechos y recursos, en este sentido, la educación: es un medio esencial para evitar que se generen y profundicen diferencias entre las personas y las culturas por su desigual acceso al conocimiento.

A la cobertura, se ha sumado una intensa demanda por la calidad, parece haber quedado atrás el tiempo en que las políticas educativas de ampliación de la cobertura y las de búsqueda de calidad, se veían y asumían como políticas separadas. La igualdad de oportunidades ha dejado de ser sólo una cuestión de matrícula y escolaridad, para convertirse en un asunto de niveles de calidad. El logro de una equidad efectiva en el ejercicio del derecho a la educación, requiere que se imparta a todos los alumnos una enseñanza del mejor nivel de calidad posible. De otra forma, la igualdad de oportunidades no pasará de ser un espejismo.

La intervención del gobierno en la función educativa encuentra una de sus justificaciones fundamentales, en el hecho de ser capaz de reducir la desigualdad, crear oportunidades para los sectores en desventaja social y, con ello, compensar las fallas del mercado educativo.

En una sociedad basada en el conocimiento, la capacitación y la educación constituyen aspectos cruciales del accionar de los gobiernos, quienes tienen el gran desafío de dar respuesta a las demandas sociales con adecuados niveles de equidad y calidad.

4.1.4. La existencia de una política educativa nacional

Existe consenso en considerar a la educación como el factor determinante para el logro de sociedades modernas, con equidad y solidaridad. La educación, como asunto de Estado, requiere de una política nacional que facilite el logro de las funciones que a ésta le han sido encomendadas, en

este sentido, se requiere ver al gobierno federal como la matriz integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. El gobierno central es el depositario de la responsabilidad indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad integrada consigo misma y con el concierto internacional.

La previsión de la demanda educativa a atender en un horizonte determinado, por niveles de enseñanza, por opciones y en función de las necesidades previsibles de la economía, no debe ser hecha más que en el marco amplio de la planeación del desarrollo regional y nacional, por lo que la planeación educativa debe tener un rol y un alcance efectivos en la instrumentación de la política económica y social del país.

De esta manera, la planeación educativa constituye parte imprescindible de la gestión pública por su entronque con la planeación general del desarrollo social y económico. La superación de las desigualdades regionales en el terreno educativo, requiere de una política educativa general integrada, a su vez, a una política de desarrollo nacional. Esta política educativa deberá acompañarse con medidas de desarrollo -también nacionales- para generar procesos económicos que favorezcan el crecimiento y aporten soluciones en las áreas marginales.

El desarrollo del país exige de la comprensión y visión nacionales de los problemas a superar. Conviene citar aquí a Kliksberg cuando señala que: “[...] La práctica de los programas sociales ha sido con frecuencia en la región, marcadamente sectorialista. Se intentan solucionar los problemas de deserción o baja calidad educativa por ejemplo desde el interior del sistema educativo. O temas como los déficits nutricionales, o la morbinatalidad, en el marco de los sistemas de salud. En la realidad cada una de las problemáticas sociales tiene raíces múltiples, y profundamente interrelacionadas. Su superación requiere pasar de una visión sectorial, a una comprensión más integral [...]”.¹⁹³ Lo anterior tiene implicaciones directas en términos de acción, el autor considera que para el logro de una mayor efectividad, deben formularse diseños de trabajo a partir de esa visión integral.

Debe tenerse en cuenta también que el tipo de planeación ejercida durante el periodo de la expansión y centralización educativas, no puede aplicarse en un periodo de descentralización. La dirección política del sistema

¹⁹³ KLIKSBERG, Bernardo, *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves*, documento del II Congreso Interamericano del CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre de 1997, p. 7.

educativo nacional se ha hecho más complicada, nuevos actores aparecen y más negociaciones se precisan para lograr integrar una visión compartida y la actuación coordinada. La especialización que provoca la división del sistema nacional en sistemas estatales, puede conducir a perder la perspectiva global, necesaria para la toma de decisiones tanto a nivel estatal como nacional, considerando que los problemas educativos y más aún sus soluciones, superan los ámbitos individuales.

Aun cuando el establecimiento de los objetivos de la educación debe realizarse cada vez más a través de negociaciones, el carácter nacional de éstos es indispensable, lo que implica a la vez, que su implantación ha de estar dirigida y evaluada desde el centro.

4.2. LAS ACCIONES SUSTANTIVAS DE LA FUNCIÓN NORMATIVA

4.2.1. Regulación y asistencia técnico-pedagógica

Como ha podido observarse, la necesidad de asegurar el carácter nacional de la educación básica, constituye uno de los argumentos fundamentales de la tarea normativa de la Secretaría de Educación Pública. Esta dependencia se encuentra facultada por el artículo tercero constitucional y por la Ley General de Educación para establecer los planes y programas de estudio que deberán observarse en toda la República en la educación primaria, secundaria y normal, con el propósito de que los alumnos de estos niveles tengan acceso a una misma educación.

Existen otras atribuciones exclusivas que sin ser de tipo curricular se dirigen también a lograr una homogeneidad educativa nacional, entre ellas: el establecimiento mismo de los tipos y modalidades de la educación; la emisión de libros de texto; la instauración de criterios y procedimientos para la evaluación y acreditación del aprendizaje; el establecimiento de un sistema de créditos, de revalidación y de equivalencias para facilitar el tránsito de los educandos de un tipo o modalidad a otra; así como el establecimiento del calendario escolar aplicable en todo el país. En su conjunto, las atribuciones señaladas configuran la facultad de regulación técnico-pedagógica que la Secretaría de Educación Pública debe llevar a cabo con respecto al sistema educativo nacional.

Siguiendo a Hans Weiler,¹⁹⁴ puede afirmarse que uno de los principales fundamentos de la normalización del gobierno central en la materia, es el hecho de que los planes de estudio, las calificaciones y los exámenes deben ser razonablemente semejantes en todas las unidades nacionales o subnacionales para facilitar la movilidad, el intercambio de personas, el reconocimiento recíproco de las certificaciones y diplomas en lugares distintos y, en general, para estandarizar los principales parámetros de la función educativa a efecto de lograr una homogeneidad importante en todo el país.

Concretar los principios y señalamientos del artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación, no sólo en lo relativo a los planes y programas de estudio, sino a todos los elementos y ámbitos de la tarea educativa en los niveles macro y micro, dependerá sin duda, de medios que instrumentalicen dichos ordenamientos, a fin de que cobren sentido en el quehacer cotidiano de las administraciones educativas, maestros, directivos escolares y comunidad educativa en general.

La regulación técnico-pedagógica como proceso, debe referirse no sólo a la emisión de normas, lineamientos, sugerencias y orientaciones, según sea el caso, sino a la difusión, seguimiento, actualización y sobre todo, a la asesoría que propicie la correcta interpretación y aplicación de los mismos. En la medida en que este proceso se realice con eficacia, será uno de los medios que dará contenido y significado a la facultad rectora de la autoridad nacional.

El tipo y alcance de esta facultad deben estar relacionados no sólo con el nivel macro, sino con el nivel micro del sistema educativo, es decir, con los establecimientos educativos en lo específico. La importancia de tener en cuenta este nivel, consiste en que es ahí donde reside, en última instancia, la posibilidad de concretar el logro de una educación básica de carácter nacional.

Crear y poner a funcionar mecanismos para el desarrollo curricular

La normatividad técnico-pedagógica requiere de la revisión permanente de los planes y programas de estudio para garantizar su evolución, de mecanismos de investigación permanente, de la capacidad para comprobar

¹⁹⁴ WEILER Hans, Enfoques comparados en descentralización educativa, en Pereyra, Miguel, Jesús García Minguéz, (compiladores) et. al., *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1986, p. 213

el impacto social de la educación impartida en el país, así como de mecanismos que alienten y faciliten la participación de la comunidad educativa en la revisión del currículo. No avanzar en este sentido, significará la irrelevancia de los contenidos educativos que, en gran medida, sustentan la existencia de una educación de carácter nacional.

Existen antecedentes de que el rezago acumulado en la actualización de planes y programas de estudio, se ha debido a que las instancias y procedimientos existentes fueron incapaces de promover la participación en este renglón. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, se reconoce que los planes de estudio de este nivel, a pesar de haber estado vigentes durante 20 años, fueron tan sólo objeto de reformas esporádicas y parciales. Persiste el riesgo de que 1993 fecha en que se emiten los actuales planes y programas de estudio, marque el inicio de un nuevo periodo de inercia en los contenidos de la educación básica. Conviene advertir también, que en un esquema descentralizado, debe preverse la generación localista del currículo que pueda hacer del aprendizaje un fenómeno disperso e inconexo, que dificulte a los egresados el tránsito por el sistema educativo nacional y su inserción laboral, sobre todo si se toma en cuenta que el desarrollo demanda competencias, habilidades y certificaciones cada día más universales.

Por otra parte, la eventual descentralización de los servicios de educación media y superior obliga a revisar los propósitos y alcances de la regulación federal con relación a estos niveles. Si bien está justificada en lo que se refiere a la educación básica dado el carácter nacional y común de sus contenidos, es necesario reconocer que en niveles superiores este argumento no tiene aplicación más allá de la búsqueda de la homologación y equivalencia necesarias, para asegurar el libre tránsito de educandos a través del sistema educativo nacional.

La regulación técnico-pedagógica y la gestión escolar

La normalización técnico-pedagógica por parte de la Secretaría de Educación Pública deberá tener muy en cuenta al centro escolar que, en última instancia, constituye el ámbito donde transcurre no sólo el proceso de enseñanza-aprendizaje, sino el conjunto de aquellas actividades que condicionan que este proceso se realice de manera adecuada. Conviene advertir que los planes y programas de estudio establecidos por la Secretaría de Educación Pública serían simplemente propósitos, si los centros

escolares no cuentan con una infraestructura humana, técnica, organizacional y material que permita desarrollar sus contenidos.

Aun cuando el control administrativo de los establecimientos educativos corresponde a las autoridades de cada entidad federativa, la gestión interna de los mismos, es decir la gestión escolar, debe ser un asunto del cual la autoridad federal no debe permanecer indiferente. Sin embargo, al determinar el alcance y las formas de intervención técnico-pedagógica de la autoridad federal con respecto a los centros escolares, deberán evitarse extremos que inhabiliten o inhiban la administración escolar.

Situando nuestra atención en el nivel micro, debemos reconocer la importancia de la gestión escolar, entendida como el conjunto de decisiones y procesos que tienen que ver con la creación de las condiciones necesarias para la aplicación de los planes y programas de estudio y, en general, con el desarrollo de la práctica educativa. Se requiere resignificar a la escuela como el centro de la tarea educativa, como unidad capaz de reflexionar sobre sus problemas y de diseñar estrategias de solución, que privilegia las cuestiones pedagógicas, que se hace cargo de los problemas y genera mecanismos para mejorar el aprendizaje de los alumnos en especial de aquellos con mayores dificultades.

Lo anterior, hace imprescindible asociar la normalización técnico-pedagógica, no a una regulación *per se*, sino a orientar las distintas dimensiones de la gestión escolar a través de parámetros básicos, lineamientos generales y sugerencias metodológicas. En la gestión escolar pueden distinguirse tres dimensiones:¹⁹⁵

- *Institucional.* Que tiene que ver con los aspectos organizativos, las relaciones sociales que se establecen al interior de la escuela, la distribución del poder, la comunicación y, los vínculos interpersonales y de tipo comunitario.
- *Curricular.* Referente al conjunto de procesos necesarios para cumplir los objetivos específicos de la escuela en relación con el enseñar y el aprender.
- *Administrativa.* Relacionada al conjunto de estrategias para producir, procesar y circular la información necesaria para el desarrollo de la tarea educativa.

¹⁹⁵ Ministerio de Cultura y Educación, ¿Gestionar, es lo mismo que administrar?, Revista Zona Educativa, No. 11, Buenos Aires, 1997.

Esto requiere concebir a cada centro educativo como un todo integrado, y no como la simple suma de actividades que basada en un estilo de organización tradicional, antepone la división del trabajo administrativo y el pedagógico, a la visión del trabajo conjunto. Tradicionalmente la tarea administrativa ha sido ejercida y pensada como una dimensión que tiene poca relación con el proceso de enseñanza aprendizaje, su práctica se convirtió en un fin en sí misma, asumiendo una lógica separada de los aspectos pedagógicos.¹⁹⁶

Las escuelas deben organizarse de modo tal que sean productivas y eficientes tomando en cuenta patrones de organización modernos. Gerstner señala que las escuelas públicas contemporáneas “[...] son organizaciones con baja tecnología, de trabajo intensivo, con metas mal articuladas, normas también bajas y con mediciones débiles o inexistentes del desempeño».¹⁹⁷ El hecho de que se compita por recursos escasos es una realidad que debieran tener en cuenta las distintas administraciones educativas. La educación no sólo compite con otros sectores, sino consigo misma frente a otros tipos y modalidades educativas.

La intervención de la Secretaría de Educación Pública en este sentido, debe orientarse al establecimiento de bases de organización y gestión mínimas, pero suficientes para asegurar la existencia de un modelo de centro escolar para cada uno de los niveles de la educación básica, que facilite no sólo la mera aplicación de un currículo nacional en todo el país, sino que propicie que esto sea llevado a cabo con calidad y equidad. Este modelo debe permitir a su vez, especificar características propias para cada centro educativo, de acuerdo a su entorno particular.

Lo anterior significa que todas las escuelas de estos niveles además de aplicar los planes y programas de estudio que fije la Secretaría de Educación Pública, deberán desarrollar un modelo de gestión escolar propicio para el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje. De tal manera que independientemente del contexto geográfico, social y económico en que se sitúe un centro educativo, éste tenga las características esenciales que aseguren la prestación de un servicio, de acuerdo con parámetros de homogeneidad esenciales que supone una educación de carácter nacional.

¹⁹⁶ Ministerio de Cultura y Educación, *La dimensión administrativa*, Revista Zona Dirección, año 3, No. 20, febrero, Buenos Aires, 1998.

¹⁹⁷ GERSTNER, Louis, *Reinventando la Educación*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 198.

Lineamientos para la organización escolar en el Distrito Federal, ¿y para las entidades federativas?

Hasta antes de transferirse los servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales en mayo de 1992, la autoridad central emitía una diversidad de disposiciones para regular la organización y funcionamiento de las escuelas federales, buscando homologar la administración escolar. Es preciso mencionar que en su mayoría, estas disposiciones fueron elaboradas desde los primeros años de la década pasada.

En el caso de las escuelas ubicadas en el Distrito Federal, en agosto de 1997, la Secretaría de Educación Pública emitió lineamientos de observancia y aplicación obligatorias en las escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria, teniendo como finalidad apoyar y fortalecer la planeación y organización de las actividades docentes y administrativas que se realizan de manera cotidiana en los centros escolares. Las disposiciones se dirigen a regular aspectos como la organización, control escolar, dirección y supervisión, consejos técnicos, evaluación del aprendizaje, cooperativa escolar, carrera magisterial, actividades cívicas, educación ambiental, de protección y seguridad escolar, de fomento a la salud, de fomento físico, artístico y cultural.

Como ya se ha mencionado, aun cuando el control administrativo de los establecimientos educativos corresponde a las autoridades de cada entidad federativa, la gestión escolar por su importancia, no debe ser un asunto del cual la autoridad federal permanezca indiferente. En consecuencia, resulta imprescindible precisar la intervención de la Secretaría de Educación Pública y en su caso de las autoridades locales, con respecto a la gestión de los centros escolares de educación básica de todo el país.

Liderazgo de la Secretaría de Educación Pública y la asistencia técnico-pedagógica a las administraciones educativas estatales

La posibilidad de ejercer de manera efectiva la normatividad del sistema educativo nacional, y particularmente en lo que atañe al ámbito técnico-pedagógico, requiere sustentarse en un liderazgo que, basado en una amplia capacidad para desarrollar las innovaciones pedagógicas, coloque a la educación a tono con las necesidades de desarrollo individual y social. Se deberá, por tanto, enfatizar en la realización de innovaciones que puedan ser transferidas con rapidez a los distintos ámbitos y niveles del quehacer

educativo. La autoridad federal en coordinación con las autoridades educativas estatales, deberá convocar y alentar a especialistas, pedagogos, docentes, estudiantes, padres de familia, escuelas, universidades, y organizaciones de la sociedad civil, a debatir los temas sustantivos para el futuro de la educación en el país.

La relevancia del rol de la Secretaría de Educación Pública con respecto a la regulación técnico-pedagógica, como en otras facetas de la función normativa, requiere de la identificación de sus clientes y de la definición de los servicios que deberá proveerles, ya que más allá de un sustento legal, la autoridad educativa nacional deberá ser reconocida por el valor y los beneficios que esta función normativa represente para las administraciones educativas locales.

En el nivel de gestión general del sistema educativo, las atribuciones normativas de la Secretaría de Educación Pública deberán desagregarse no sólo en funciones, sino traducirse en servicios concretos para las administraciones educativas descentralizadas. Siendo como es, una función sustantiva, el ejercicio de la regulación técnico-pedagógica supone la capacidad para proporcionar la asistencia técnica que coadyuve a la mejor comprensión y aplicación de las normas y directrices establecidas.

Será importante entonces, ofrecer apoyo y asistencia técnica a las administraciones estatales y locales mediante programas que incluyan la modernización de la gestión educativa, el intercambio de experiencias, la capacitación de personal, así como la introducción y uso de nuevas tecnologías. Conviene mencionar que algunas de estas acciones han comenzado a desarrollarse como parte de la instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. No obstante, gran número de los servicios y estándares definidos corresponden más al desempeño de funciones adjetivas o a la gestión de trámites administrativos, que a funciones de carácter sustantivo.

Entre los esfuerzos orientados a definir servicios de tipo sustantivo, llama la atención el Catálogo de Servicios de Apoyo Técnico Pedagógico 1998¹⁹⁸ elaborado por la Dirección General de Educación Secundaria Técnica, documento que consigna: “[...] En el entendido que el vínculo entre la Autoridad Federal y las Autoridades Estatales debe ser un vínculo de corresponsabilidad y de asistencia pedagógica para la adecuada prestación

¹⁹⁸ Dirección General de Educación Secundaria Técnica. *Catálogo de servicios de apoyo técnico-pedagógico*, 1998, México, junio de 1998, p.6.

del servicio de Educación Secundaria Técnica, es imprescindible traducir la responsabilidad federal, en servicios concretos para apoyar el quehacer educativo que tiene lugar en las entidades federativas [...]”. De este modo, en el catálogo se tipifican 40 distintos servicios clasificados en 3 categorías: Consultorías (16), Cursos y Talleres (10), y Material de Apoyo (14). En el documento se da a conocer de igual manera, el procedimiento general para tener acceso a dichos servicios.

4.2.2. Planeación general del Sistema Educativo. Necesidad de una visión y acción totalizadoras

La conducción general del sistema educativo nacional, hace de la planeación una función consustancial a la rectoría del gobierno federal en la educación. El sustento jurídico de la planeación se conforma, fundamentalmente, por el artículo 12 de la Ley General de Educación, y por la Ley de Planeación, que establece que las dependencias del Ejecutivo Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco en el que deben precisarse los objetivos, prioridades y políticas que regirán las actividades de cada sector. La Ley de Planeación en su artículo 21° establece que este plan “[...] precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática”. Sobre esta base se integró el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, vigente actualmente para el sector educativo.

De este modo, la estrecha relación entre la planeación educativa y la planeación del desarrollo nacional ocurre de dos formas. Una, en virtud de que la planeación educativa tiene un rol y un alcance efectivo en la instrumentación de la política económica y social del país, “[...] El planeamiento integral de la educación, se confirma como un aliado imprescindible y eficaz en la gestión pública por su entronque con la planificación general del desarrollo social y económico.”¹⁹⁹ La otra, porque

¹⁹⁹ Ministerio de Educación y Ciencia. *Planeación y Reforma en un Modelo Descentralizado*, Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión de la Educación en el Mundo, México marzo de 1990, p. 4.

la demanda educativa a atender en un horizonte determinado, por niveles de enseñanza y opciones de acuerdo a las necesidades previsibles de la economía, no debe ser hecha más que en el marco amplio de la planificación del desarrollo nacional y regional.

Si bien la planeación general del sistema educativo se atribuye y reconoce como una función del gobierno central, también es cierto que la descentralización obliga a repensarla tanto en sus métodos como en sus recursos, debiendo ser ante todo un instrumento que movilice y reúna voluntades. Al incrementarse la participación de las autoridades locales en la prestación de los servicios a través de la federalización educativa, la definición de la política de este sector no puede seguir siendo considerada como una responsabilidad exclusiva del gobierno federal.

En un documento oficial²⁰⁰ se establece que a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, se abandona el esquema centralizado de administración, reconociéndose que el ejercicio de la planeación deberá privilegiar los medios de coordinación entre la federación y los estados, e impulsar, respetando la soberanía de los mismos, la transferencia de la tecnología programático presupuestal, así como la capacitación del personal responsable de esta tarea en las entidades federativas.

La complejidad de la planeación educativa

En las condiciones actuales, es más evidente la complejidad del proceso de planeación educativa. La planeación está lejos de ser un proceso puramente técnico o lineal con etapas ordenadas, con problemas y objetivos claramente definidos. La planeación educativa es un proceso en el que gran variedad de actores con diversidad de perspectivas, resultan implicados, lo cual se traduce en importantes factores que deben ser considerados en el análisis, generación, implantación, ajuste y rediseño de la política educativa. En el marco de la federalización, la planeación nos remite, necesariamente, a la necesidad de generar y poner en práctica mecanismos de concertación que aseguren la participación de los distintos actores, en la determinación de las políticas de mediano y largo plazos.

²⁰⁰ Ministerio de Educación de México (sic), op.cit., nota 144, pp.170-171.

El desarrollo de una política efectiva demanda a las administraciones educativas en sus distintos niveles de responsabilidad, de un conocimiento sólido y de grandes esfuerzos de recopilación, procesamiento y análisis de información. Para la autoridad nacional, éste debe ser un *conocimiento sistémico*, la articulación y desarrollo de una política educativa que alcance al sistema educativo nacional en su conjunto, lo hacen imprescindible. Siguiendo a Wadi Haddad, pueden establecerse tres dimensiones en un conocimiento de este tipo: a) un diagnóstico estadístico del sistema educativo que tome en cuenta los principales indicadores y su comportamiento nacional e internacional; b) un análisis contextual de las condiciones y perspectivas económicas, políticas, sociales, culturales y demográficas; y c) una valoración de intereses de grupo, sus racionalidades y roles en la educación.²⁰¹

Al respecto, el Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO considera que en el contexto actual, la planeación nacional de la educación es más indispensable que nunca, aunque advierte que ésta debe evolucionar para adaptarse a las nuevas condiciones. Como parte de su adaptación la planeación deberá dejar de ser monopolio de un ministerio o agencia central, e interesar a los distintos niveles de la administración educativa, “[...] La planificación por su parte deberá evolucionar hacia una planificación menos rígida, más descentralizada y más participativa [...]”.²⁰² El organismo advierte sobre la urgencia de acompañar las reformas pedagógicas, con modificaciones en las formas de planificación de la administración, de la gestión y de la regulación de los sistemas educativos, los cuales deberán evolucionar hacia una mayor participación de las poblaciones interesadas y de una más amplia consideración de las aspiraciones de alumnos y estudiantes.

Articulación de la planeación educativa en la descentralización. La autoridad nacional como elemento integrador

Existe consenso en el sentido de que en la descentralización, lejos de disminuir, se incrementa la necesidad de contar con una planeación nacional del sistema educativo. La descentralización no entraña un papel menos importante de los gobiernos centrales, por el contrario, plantea nuevas responsabilidades a ser asumidas, entre las que destaca el fomento

²⁰¹ HADDAD, Wadi, *Educación policy-planning process: An Applied Framework*, UNESCO, Paris 1995, pp. 88-89.

²⁰² Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, *La Planificación de la Educación en el Año 2000*, Congreso Internacional sobre planeamiento y gestión del desarrollo de la educación, México, 26-30 de marzo de 1990, p. 3

de la concertación y la participación, “[...] La administración de la educación deberá promover negociaciones colectivas con los docentes, y los consumidores de la educación a fin de llegar en cada caso particular a un consenso sobre los objetivos y prioridades de la educación”.²⁰³

La necesidad de asegurar la coherencia general del sistema educativo nacional con el proyecto nacional supone el establecimiento de una visión a largo plazo propia, de una planeación global. La planeación debe ser el eje o centro de atracción en torno al cual las instancias e instituciones educativas públicas y privadas desarrollen sus actividades, asegurando la coherencia de éstas en espacio y tiempo. El esfuerzo que el gobierno federal despliegue en este sentido, deberá orientarse a conformar una planeación nacional descentralizada que reconozca un sitio esencial a los planes estatales y regionales, debiendo para ello, desempeñar las tareas de encuadramiento necesarias.

El proceso de planeación del sistema educativo nacional, deberá fortalecerse como el elemento integrador que propicie la articulación de los planes educativos estatales y la planeación nacional potenciando, propiciando e integrando la tarea de las autoridades locales. La heterogeneidad del sistema educativo nacional es algo indudable que deberá tenerse en cuenta en su planeación. Las nociones de heterogeneidad integrada y homogeneidad relativa serán clave en la integración de la planeación del sistema educativo en sus distintos niveles. Lo anterior presupone en la Secretaría de Educación Pública la existencia de una visión global y de un elemento integrador.

En la descentralización, la visión y decisión unilaterales deben ser sustituidas, o cuando menos expandirse hasta una visión sistémica de la solución del problema educativo. La necesidad de ampliar esta visión conlleva la idea de que las estrategias de una organización compleja como lo es el sistema educativo nacional, más que resultar de un plan construido por una instancia central u homogénea de planeación, habrá de resultar de la cooperación entre los subsistemas o administraciones educativas que conforman al sistema en su conjunto. La capacidad de planeación en un sistema educativo descentralizado dependerá de la calidad de la articulación entre el plan educativo nacional con los planes estatales y regionales, evidentemente que en esta articulación habrán de presentarse problemas

²⁰³ *Idem.*

de cohesión, “[...] sin embargo entre el riesgo de una articulación que no fuese perfecta y el riesgo de una descentralización abortada, el primero era preferible al segundo [...]”.²⁰⁴

La política educativa para el desarrollo en cada entidad federativa no debe limitarse sólo a aplicar medidas de descentralización arrancadas de la política nacional, sino que deberá tender particularmente a especificar objetivos, ampliar finalidades y, en definitiva, a diferenciarse, [...] Se trata de crecer por sí mismo, y no sólo de adaptarse a las consecuencias de las decisiones tomadas por otros”.²⁰⁵

La planeación educativa nacional deberá ser un factor de cohesión que asegure a través del establecimiento de relaciones contractuales entre los niveles de gobierno, la elaboración y la ejecución conjuntas y compatibles de los diferentes planes. En este orden de ideas, el carácter contractual de la planeación debe tener como base, la concertación de compromisos y la coordinación de esfuerzos entre las diferentes autoridades y actores educativos. La delimitación de los actores y sus respectivas responsabilidades que es condición de la efectiva concertación, no puede lograrse más que por la vía contractual.

Asimismo, el establecimiento de una planeación educativa regional en el marco del federalismo educativo, puede ser una condición de eficacia y de la mejor integración económica y educativa de las entidades federativas, así como para fomentar un desarrollo autónomo más solidario. En su estructuración, los planes regionales deberán determinar las orientaciones y los objetivos a mediano y largo plazos del desarrollo educativo de cada entidad y región, tomando en cuenta las prioridades nacionales y en especial aquellas que tuviesen una incidencia en la región. De igual manera, deberán prever programas cuya instrumentación pudiese ser asegurada bajo la autoridad de instancias regionales con la colaboración, especialmente contractual, del gobierno federal, de los gobiernos estatales, de organismos públicos y privados, así como de organizaciones civiles involucradas e interesadas.

Entre los aspectos que deberán reunir los planes estatales de educación y los de alcance regional destacan las especificidades, fuerzas, debilidades y preferencias de las entidades federativas y regiones en materia de

²⁰⁴ CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *La Relación entre Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México 1991, p. 203.

²⁰⁵ FURTER, Pierre, *La educación comparada como "Geografía de la Educación". Cuestiones teóricas sobre la planificación de la regionalización de la enseñanza*, en Pereyra Miguel y Jesús García Minguez (compiladores) *globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona, 1996. P.105.

desarrollo. Estos planes deberán articular las prioridades educativas nacionales con las iniciativas locales, “[...] Situados en la interface de una lógica ascendente y de una lógica descendente, tales planes no serían ni una calca del plan nacional ni simples catálogos de reivindicaciones locales [...]”²⁰⁶ y prepararían estrategias de desarrollo educativo apoyándose simultáneamente en el esfuerzo local, regional y/o federal según sea el caso.

En síntesis, los anteriores modelos de planeación, desarrollados durante el periodo de la expansión y centralización educativas, no pueden aplicarse en un periodo de descentralización. En el federalismo, la dirección y administración de la política educativa se han vuelto cada vez más complicadas. La presencia de nuevos actores y centros de decisión en los sistemas educativos de carácter subnacional obliga a mayores y más intensas negociaciones para obtener el apoyo requerido para una línea de actuación o de reforma. En el desarrollo de estos procesos, no debe perderse la perspectiva global que es imprescindible para la toma de decisiones nacionales.

La planeación debe ser considerada, asumida y ejercida como parte sustancial del carácter normativo de la Secretaría de Educación Pública. Su autoridad y aceptación como dependencia responsable de conducir el desarrollo global del sistema educativo, dependerá en gran medida de su eficacia en esta importante función.

4.2.3. Evaluación general del Sistema Educativo. Base para su regulación y adaptación

Como se ha mencionado, la cobertura ha dejado de ser la única prioridad de los sistemas educativos, una profunda inquietud por la calidad ha irrumpido en el escenario para ubicarse como uno de los más importantes desafíos que deben afrontarse en las próximas décadas. La calidad educativa no depende de una sola variable, sino de la articulación de los diversos elementos que intervienen en el proceso educativo. Entre los elementos indispensables para la mejora de la enseñanza, la evaluación ocupa un lugar relevante. El conocimiento y la valoración de los logros alcanzados y carencias detectadas en el sistema educativo, constituyen la base necesaria para reorientar su desarrollo, proporcionar información sobre su estado y tomar las decisiones más adecuadas en cada ámbito y en cada momento.

²⁰⁶ CASTELLANOS Hernández, Eduardo, op. cit., nota 206, p. 197.

Debe considerarse también que la evaluación tiene un valor pedagógico, ya que brinda a los distintos agentes o actores un mejor conocimiento de su acción, difunde eventualmente la capacidad de innovación dando a conocer las iniciativas de éxito y sus condiciones de realización y, más profundamente, incita a revisar la jerarquía y la compatibilidad de las decisiones adoptadas y de los medios empleados a la luz de los resultados.²⁰⁷

La evaluación concebida como una de las herramientas esenciales para influenciar a los distintos actores del escenario educativo, si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, puede convertirse en un mecanismo que sirva de punto de referencia común para su actuación, “[...] la evaluación, tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas...sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores”.²⁰⁸ De la misma manera, la evaluación de los resultados del sistema educativo constituye una de las bases para su articulación con las nuevas demandas y para acrecentar su eficiencia. La evaluación resulta imprescindible para la regulación y adaptación del sistema.

Niveles de evaluación en el sistema educativo nacional

Son múltiples los procesos de evaluación que se producen en un sistema educativo, tienen lugar en diversos ámbitos y niveles, se realizan con diversas finalidades y por diferentes elementos. Pese a tal variedad y al margen de que pudieran establecerse otras categorías desde perspectivas distintas, resulta útil distinguir para efectos del presente trabajo dos tipos o niveles de evaluación:

Nivel micro

Comprende los procesos de evaluación que se llevan a cabo al interior de los centros escolares, con una finalidad eminentemente individual y efectos singulares que permiten mejorar las realidades analizadas y emitir un juicio valorativo sobre las mismas. Entre tales procesos se encuentra la evaluación del aprendizaje, que tiene como objetivo prioritario regular los procesos de enseñanza-aprendizaje que se desarrollan en el salón de clase; la evaluación para la promoción y/o certificación, cuyo objetivo consiste en controlar los procesos de promoción de los alumnos a lo largo de los

²⁰⁷ JACQUES Delors, *La educación encierra un tesoro*, Santillana-UNESCO, Madrid, 1996, p. 182

²⁰⁸ CROZIER Michel, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento del I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7-9 de noviembre de 1996, pp. 8-9.

distintos grados y ciclos, así como certificar los niveles de logro alcanzados; la evaluación de los docentes, con el propósito de tomar decisiones con incidencia en su carrera profesional; la autoevaluación desarrollada por los propios actores de la enseñanza, con la finalidad de autorregular su actividad; la evaluación de los programas educativos, que arroja información sistemática, de carácter valorativo, para su mejora, reorientación o eventual extensión o supresión; y, por último, la evaluación de los centros educativos, encaminada a la mejora de su organización y funcionamiento.

Nivel macro

En este nivel se encuentra la evaluación general del sistema educativo, en la que a su vez, pueden distinguirse dos niveles, uno, el que corresponde a la evaluación de los sistemas educativos de cada entidad federativa, otro, el que tiene que ver con la evaluación del sistema educativo nacional en su conjunto. Ambos niveles tienen como objetivo común, no la evaluación individual de la actuación o logros de cada alumno, profesor o escuela, sino primordialmente, el obtener indicadores generales del funcionamiento del sistema educativo estatal y/o del sistema educativo nacional, respectivamente. Una de las finalidades fundamentales de la evaluación macro es el diagnóstico, que sirve para tener una idea global de la forma en que trabaja el sistema educativo.

Aunque los elementos responsables de desarrollar uno y otro tipo de evaluación son diferentes, estos no son contrapuestos sino complementarios y metodológicamente interdependientes, ambos son imprescindibles para el buen funcionamiento del sistema educativo y de sus diversos componentes, permitiendo su autorregulación y la mejora cualitativa de la enseñanza.

En este orden de ideas, la actuación de la Secretaría de Educación Pública de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Educación se inscribe en la segunda dirección, es decir, en la evaluación general del sistema educativo nacional. En el federalismo educativo, al igual que la planeación, la evaluación es inherente al carácter normativo de la autoridad federal. La Ley General de Educación a través de los artículos 12° y 29° atribuye a la autoridad central la responsabilidad de evaluar sistemática y permanentemente el sistema educativo nacional, y el establecimiento de

los lineamientos generales para la evaluación que deban realizar las administraciones educativas estatales. La ley indica que los resultados de esta evaluación serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Puesto que los objetivos del sistema educativo son de carácter nacional, su evaluación ha de estar dirigida desde el centro. Esto implica que, además de realizar la evaluación general, la Secretaría de Educación Pública debe establecer un modelo de evaluación capaz de servir de marco de referencia para las evaluaciones llevadas a cabo por las distintas administraciones y actores educativos.

En la nueva conformación del sistema educativo nacional, donde cobra importancia la visión de éste como un conjunto de sistemas educativos estatales, si bien la Secretaría de Educación Pública es responsable de su evaluación general, no es el único agente que desarrolla tareas de este tipo. Las competencias evaluativas se distribuyen de acuerdo a su ámbito, en el gobierno federal y en los gobiernos estatales. Refiriéndose a este tipo de evaluación, Shaffer advierte: “[...] El Estado no puede descender a nivel de la escuela, aún si esto pudiera ser así, si lo hiciera con un nivel de información inadecuado, esa intervención sería completamente ineficaz. La multiplicidad de estructuras existente entre el nivel central y el nivel de la escuela forman una pantalla que altera toda información”.²⁰⁹

Debido a que los niveles de responsabilidad en la gestión del sistema educativo son diferentes, en consecuencia también lo es, el nivel de conocimiento que se demanda. La evaluación debe comprender los niveles de agregación y desagregación necesarios para que los distintos actores del sistema educativo tengan la posibilidad de disponer de información apropiada para evaluar el servicio en su respectivo ámbito de competencia. Al referirnos al conjunto de actores, no debe olvidarse que la primera fuente de información es la escuela, por lo que ésta debe ser la primera instancia que perciba la utilidad de esta evaluación. El servicio que ahí se presta, debe constituir el fin último de las acciones evaluativas a cargo de los distintos niveles ascendentes de responsabilidad.

²⁰⁹ SHAFFER, Sheldon, *Participation for Educational Change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, 1994, p. 8.

Dependencia técnica de la evaluación general del sistema educativo nacional

Cabe apuntar que existe una dependencia técnica de la competencia federal de evaluación con respecto a las competencias de los gobiernos estatales. Debido a ello, es difícil imaginar la evaluación general del sistema educativo nacional sin que las autoridades locales asuman la responsabilidad de llevar a cabo la evaluación de sus respectivos sistemas estatales.

Lo anterior implica que la evaluación debe llevarse a cabo en un contexto de colaboración y coordinación. Sin duda, el éxito de la evaluación general del sistema educativo nacional y de los sistemas educativos estatales en lo específico, dependerá de la actitud que adopten las autoridades educativas responsables de los distintos ámbitos de competencia. La voluntad de diálogo, la búsqueda de acuerdos, el espíritu de cooperación, aún cuando sean difícilmente traducibles en términos normativos, constituyen requisitos imprescindibles para el correcto desarrollo de las acciones de evaluación, “[...] Una evaluación de ámbito nacional debe cumplir, por tanto, la doble tarea de proporcionar información tanto horizontal como verticalmente dentro del sistema”.²¹⁰

El cumplimiento de las funciones de evaluación requiere de sentar claramente bases de funcionamiento, atribuciones y responsabilidades de cada instancia. Dada la importancia de la tarea evaluativa, debe insistirse en la necesidad de estimular las actitudes de diálogo y cooperación entre los diferentes niveles de administración. Desde esa perspectiva, debe dotársele de la suficiente pluralidad como para asegurar la credibilidad de sus dictámenes y opiniones.

Siendo la evaluación un asunto de interés para todas las autoridades educativas, se deben considerar todos los puntos de vista existentes sobre cada cuestión y, una vez tomada una decisión, todas las administraciones han de sentirse corresponsables de la misma y actuar en consecuencia. Esa es la única garantía que unas y otras poseen de que los trabajos podrán llevarse a cabo de acuerdo a proyectos aprobados colectivamente. Ahí radicará en gran medida la posibilidad de concretar el principio de corresponsabilidad en la evaluación educativa, respetando el principio general, y traduciéndolo en procedimientos concretos.

²¹⁰ LUNDGREN P. Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación, en Pereyra, Miguel y Jesús, García Minguez, (compiladores), Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos. Pomares-Corredor, Barcelona, 1996, p. 409.

Cuestiones que deberá atender la evaluación general del sistema educativo nacional

En el desarrollo de la evaluación general del sistema educativo nacional, los procesos de evaluación que la Secretaría de Educación Pública debe llevar a cabo tendrán que ver principalmente con la atención de las siguientes cuestiones:

Funcionamiento general del sistema educativo nacional

Como se ha dicho, en correspondencia con una perspectiva global, la Secretaría de Educación Pública deberá centrarse específicamente en evaluar al sistema educativo nacional en lo que se refiere al logro de los fines de la educación establecidos en la legislación, al estado general del sistema educativo y a los resultados alcanzados por sus componentes, en una concepción amplia de los mismos. Dicha tarea exigirá recoger información procedente de alumnos, familias, profesores o centros escolares, aun cuando el propósito no sea el de evaluarlos de modo singular. Los destinatarios de la información generada por esta evaluación serán fundamentalmente las autoridades responsables de los sistemas educativos estatales, lo que obliga a suministrarles información relevante que sustente los procesos de decisión que a ese nivel deban de tomarse para mejorar la calidad de la enseñanza.

Es conveniente considerar que aun cuando a la autoridad federal corresponde la evaluación de tipo general -y considerando que la evaluación debe concentrarse esencialmente en la producción de información referida tanto a los aprendizajes alcanzados por los estudiantes como a las características institucionales en las que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje-, debe establecerse la posibilidad de que la Secretaría recabe directa y periódicamente la información de los planteles a través de la aplicación de exámenes a los alumnos y de la realización de encuestas a directivos, docentes y estudiantes.²¹¹ Para tales efectos y a diferencia de una evaluación con propósitos singulares, no será necesario

²¹¹ Con respecto a la viabilidad de una acción de esta naturaleza, vale la pena aclarar que la aplicación de pruebas y encuestas en cada entidad federativa -considerando la experiencia argentina-, podría ser realizada por un grupo de docentes y/o alumnos de bachillerato y/o licenciatura. Este grupo «[...] tiene la responsabilidad de aplicar las pruebas y las encuestas durante el operativo de evaluación. Para hacer esto, los aplicadores reciben una capacitación específica que les permite familiarizarse con los instrumentos de evaluación y pautar las tareas a desarrollar en las escuelas durante el operativo nacional. A partir del año 1995, además de los aplicadores, se capacitó a un grupo de supervisores en cada una de las provincias. Su tarea era atender a la resolución de los contratiempos que pudieran presentarse durante el desarrollo de la aplicación en las escuelas. Posteriormente los supervisores garantizan la organización y clasificación adecuada de todos los materiales utilizados durante el operativo de evaluación. Una vez finalizada la aplicación, cada uno de los equipos provinciales debe enviar la totalidad del material de evaluación al Ministerio de Cultura y Educación. Una área dentro del ministerio nacional se ocupa del procesamiento informatizado de la totalidad de las pruebas y las encuestas administradas y de la elaboración de los informes finales de resultados», Ministerio de Cultura y Educación "Evaluación para la Calidad", *Revista Zona Educativa*, Año I, No. 2, Buenos Aires, 1996, p. 12.

examinar a todo el universo. Bastará con tomar muestras representativas de las distintas entidades federativas del país incluyendo los establecimientos públicos y privados, para obtener un panorama global de la situación educativa.

La evaluación general debe afrontar el reto de cubrir diversos ámbitos del sistema educativo combinando estudios relativos no sólo a los resultados del proceso educativo, sino a la organización y funcionamiento de los centros escolares o de administración educativa, así como las conexiones del sistema educativo nacional con el conjunto de la sociedad. En suma, el propósito que ha de inspirar la actuación de la Secretaría de Educación Pública deberá ser el de contribuir a la mejora en la calidad del sistema educativo nacional, concibiéndose la evaluación como un mecanismo permanente de autorregulación al servicio de dicho objetivo.

Cumplimiento de los contenidos mínimos

Considerando que el respeto a la igualdad y el derecho a la educación exigen el cumplimiento de las enseñanzas mínimas legalmente establecidas, la Secretaría de Educación Pública debe evaluar el grado de adquisición de los aprendizajes establecidos para los diversos niveles, etapas, ciclos y grados del sistema educativo.

Impacto de cambios y reformas en el sistema educativo nacional

Estando el sistema educativo sometido a un proceso de cambio constante por las continuas demandas de la sociedad, resulta necesario establecer mecanismos para evaluar los efectos de tales cambios, especialmente en momentos como el actual. De este modo, la Secretaría deberá tener la capacidad para monitorear y evaluar el alcance y los resultados de las innovaciones de carácter general introducidas en el mismo.

Indicadores generales de eficacia, eficiencia y calidad

Siendo la evaluación un mecanismo permanente de autorregulación, es necesario establecer procedimientos que permitan conocer el estado y la evolución del sistema educativo nacional, así como detectar sus logros y deficiencias. De acuerdo con ello, la Secretaría de Educación Pública deberá establecer el conjunto de indicadores que sirvan de base para evaluar el

grado de eficacia, eficiencia y calidad del sistema educativo. Al referirse a la situación actual de la calidad de la educación en México, González Cantú apunta que si bien el término de calidad ha sido reiterativo durante décadas en el discurso educativo, falta mucho por hacer al respecto, ya que las acciones impulsadas no han podido elevarla. Advierte que “[...] El problema es tal, que no existe en el país un índice aceptado respecto a la calidad de la educación que indique su evolución en el tiempo; más bien es su concepto abstracto lo que permea en el discurso educativo”.²¹²

Entre las recomendaciones del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe formuladas en 1991,²¹³ respecto a la evaluación, señala la necesidad de elaborar indicadores homologables y confiables que permitan analizar la situación y evolución de acceso, permanencia, avance, repetición, y deserción de los alumnos; la eficiencia con que funcionan los sistemas educativos; las desigualdades en la atención a grupos y regiones; la diversidad de modalidades a través de las cuales se ofrece la educación en cada nivel; el rendimiento académico; y otras dimensiones relativas a la calidad de la educación.

Criterios para la evaluación del aprendizaje

Corresponde a la Secretaría elaborar sistemas de evaluación para los diferentes niveles educativos regulados por la Ley General de Educación. El artículo 47° considera de manera implícita la facultad de la autoridad federal para establecer los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación de los alumnos, al indicar que en los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios.

Asimismo, el artículo 50° establece que este tipo de evaluación, “[...] comprenderá la medición en lo individual de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, del logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio [...]”. Este precepto se refiere también a la obligación de las instituciones de informar periódicamente a los educandos y padres de familia los resultados del aprovechamiento escolar, así como de formular observaciones que permitan su mejora.

²¹² GONZÁLEZ Cantu, René, *Equidad y calidad de la educación*, Revista Rompan Filas, Año 5, No. 24, México, p. 6.

²¹³ Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. *Boletín* No. 24, UNESCO, Santiago, Chile, 1991, p. 41.

Intercambio de información evaluativa

Considerando que los frutos de la evaluación serán más ricos en la medida en que exista cooperación y colaboración entre las distintas autoridades educativas, la Secretaría deberá proporcionar e intercambiar información con las administraciones educativas estatales para facilitar la toma de decisiones. Una vez realizada la evaluación, de gran importancia resultaría sin duda, la elaboración y difusión cíclica de recomendaciones metodológicas para la enseñanza, y distribuir las en la totalidad de las escuelas del país, sería un modo de *devolver* la información producida por la evaluación para promover, a través de ello, acciones de mejora.

Rendición de cuentas a la sociedad

La necesidad de rendir cuentas a la sociedad, a cuyo servicio actúa, conlleva la obligación de proporcionar información que permita, con base en datos lo más objetivo posible, formarse una opinión sobre el estado de la educación. Por lo que la Secretaría y el conjunto de autoridades educativas deberán informar a los distintos sectores de la sociedad acerca del funcionamiento y resultados del sistema educativo.

Difusión y publicación de resultados.

En virtud de la relación que la Secretaría de Educación Pública debe mantener con los miembros de la comunidad educativa -familias, alumnos, profesores, directivos de los centros, personal de las zonas de inspección y autoridades educativas en sus distintos niveles-, con investigadores y administradores de la educación, con las instituciones y organismos relacionados a la tarea educativa, esta dependencia tiene la obligación de publicar y difundir los resultados de las evaluaciones realizadas, así como las innovaciones producidas en el ámbito de la evaluación, sin perjuicio de que las administraciones educativas locales puedan efectuar sus propias publicaciones referidas a sus respectivos ámbitos de gestión.

Avances logrados y compromisos pendientes

En cuanto a los avances logrados en la evaluación del sistema educativo, un reporte de la Secretaría de Educación Pública²¹⁴ indica que se avanza por dos vías paralelas, por un lado, en el Sistema de Evaluación del

²¹⁴ Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la educación en México*, SEP, 1988.

Programa de Carrera Magisterial y, por otro, en el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación.

En relación con el primer aspecto, se afirma que desde 1994 se aplican pruebas estandarizadas para medir el aprovechamiento escolar de los alumnos cuyos maestros participan en la llamada Carrera Magisterial. En otras palabras, según cifras oficiales, a través de este mecanismo se cuenta con información válida y confiable sobre el resultado académico de alrededor de 6.5 millones de alumnos en todo el país.

De igual modo, se señala que en junio de 1996 se inició un programa con la finalidad de construir sistemas de información sobre la calidad educativa, capacitar evaluadores y dar asesoría a docentes en materia de evaluación. Se destaca la creación del Comité Técnico Interestatal de Evaluación que contempla la participación de representantes de las autoridades educativas estatales con el propósito de concertar acciones para la aplicación de pruebas nacionales.

El reporte menciona también, que se trabaja en el establecimiento de estándares nacionales para las diversas materias y grados, lo que equivale a definir los conocimientos, destrezas y habilidades mínimas que se requieren de los alumnos, “[...] estos parámetros permitirán efectuar comparaciones válidas del logro escolar de alumnos con diversas características y en diferentes contextos [...]”.²¹⁵

No obstante las acciones referidas, los resultados obtenidos son parciales y distan mucho de ser satisfactorios, sin duda, se debe ir más allá de la evaluación del aprendizaje. La legitimidad del sistema educativo exige considerar en su evaluación el cumplimiento de sus funciones sociales, por lo que es preciso introducir diferentes modalidades de evaluación que permitan hacer más visibles los impactos individuales y sociales de los procesos educativos. Esto hace necesario la instalación de una evaluación objetiva y abierta para que la opinión pública esté en condiciones de comprender la situación del sistema educativo y su repercusión en el resto de la sociedad. La magnitud de los presupuestos públicos dedicados a la educación justifica ampliamente que la colectividad pida cuentas antes de aumentarlos aún más, “[...] La cuestión de que el sistema produce, o no, lo que supuestamente debe producir o reproducir se subordina al hecho de

²¹⁵ *Idem.*

que se considere que cumple sus funciones básicas [...]”.²¹⁶ Si bien la evaluación debe ser traducida a evaluaciones concretas, ésta no puede reducirse a pruebas y criterios simples sobre productividad y eficacia.

Aun cuando existen avances importantes, en la actualidad se sigue careciendo de un modelo de evaluación integral del sistema educativo. Aunque la evaluación ha sido una prioridad reiterada en los diferentes programas de desarrollo del sector, las acciones llevadas a cabo no tuvieron, ni han tenido, la continuidad, sistematicidad y amplitud suficientes. La construcción de un sistema de evaluación que produzca información integral y periódica sobre el funcionamiento del sistema educativo sigue siendo una necesidad para quienes trabajan en los centros escolares, administran los diferentes niveles del sistema educativo y también para los padres de familia.

El objetivo de ofrecer una educación de calidad con equidad, ha convertido en insuficiente la información básica que tradicionalmente producen los sistemas educativos y que consiste sólo en datos estadísticos que miden la cobertura, deserción y reprobación escolares. Esta información no basta para tomar decisiones sustantivas en relación a cómo incrementar los aprendizajes, cómo enseñar mejor a más alumnos, en síntesis, cómo mejorar la calidad de los servicios educativos.

El programa sectorial correspondiente a la administración anterior, Programa para la Modernización Educativa 1989-1994,²¹⁷ advertía sobre la necesidad de contar con un marco conceptual y operativo que integrara las diferentes acciones de evaluación. Este programa contempló entre sus metas el diseño en 1990 de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa a partir de cinco grandes líneas de evaluación: evaluación del aprendizaje, evaluación del proceso educativo dirigida a los componentes del proceso enseñanza-aprendizaje, evaluación de la administración, evaluación del cumplimiento de la política educativa y evaluación del impacto social.

En 1990, el programa preveía aplicar sistemáticamente pruebas al desempeño escolar así como actualizar y aplicar los procedimientos para evaluar los resultados de la política educativa; en 1992, establecer los procedimientos de evaluación administrativa con relación a la administración de los recursos y a la evaluación programático presupuestal; para 1993,

²¹⁶ LUNDGREN P., op.cit., p.405.

²¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, México, 1989, pp. 179-189.

contemplaba la aplicación de modelos para evaluar el proceso educativo; y finalmente, en 1994, realizar la evaluación del impacto de la educación básica, media y superior.

Cabe señalar que la gestión sexenal dio término sin que la meta de integrar un sistema nacional de evaluación se hubiera cumplido. Aun cuando esta meta fue retomada por la presente administración, a tres años de la emisión del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y a cinco de haberse puesto en marcha el proceso de federalización educativa, se carece no sólo de una evaluación integral del sistema, sino menos aún, de un modelo conceptual.

En lo que respecta a la evaluación del plan sectorial de educación, cuya integración debe ser responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública, cabe advertir que la insuficiencia o la ausencia de seguimiento y evaluación del plan, constituyen debilidades importantes del sistema de planeación. El objeto de esta evaluación no debe ser tanto medir el grado de cumplimiento de los objetivos, sino conocer las circunstancias que pueden influir o modificar su realización y de poner en práctica medidas de prevención o corrección. Debe tratarse de un ejercicio completamente normal pues la revisión de los recursos debe ser realizada de acuerdo a los objetivos alcanzados. En la práctica se han desvirtuado las facultades de formular, instrumentar y evaluar el plan sectorial de educación reduciéndose, en muchas ocasiones, a responsabilidades meramente administrativas que no rebasan el ámbito de las oficinas centrales.

La evaluación continúa siendo uno de los aspectos en la agenda pendiente del federalismo educativo. La conducción del sistema educativo nacional es una tarea cuya efectividad y pertinencia depende en gran medida de que la evaluación se lleve a cabo. La evaluación es un elemento imprescindible en el control y desarrollo del sistema educativo nacional, pero sobre todo en esta fase de su transformación representa al mismo tiempo un instrumento para conocer y afrontar los problemas de la descentralización.

4.2.4. Corrección de los desequilibrios del sistema educativo. La acción compensatoria.

Por ser el mantenimiento del equilibrio del sistema educativo nacional una tarea consustancial al carácter normativo de la autoridad federal, la

detección de fallas sistémicas debe inducir a esta instancia al establecimiento de mecanismos de corrección, ocupando la función compensatoria un papel determinante. Asociada a la planeación y evaluación generales, la corrección de los desequilibrios del sistema educativo nacional por parte de la Secretaría de Educación Pública y del gobierno federal en su conjunto, encuentra su justificación en la necesidad de ofrecer igualdad de oportunidades a través de políticas compensatorias que permitan, desde una perspectiva global, canalizar recursos en donde más se necesitan. Considerando que se trata de un problema estructural, la acción sobre los desequilibrios educativos debe concebirse en primer término como responsabilidad del gobierno nacional, ya que debe articularse con otras acciones de política social y económica como salud, vivienda, nutrición y trabajo.

Superada la opción de educar o no educar, la cobertura ha dejado de ser la única prioridad de los sistemas educativos, la demanda por la calidad se sitúa como uno de los principales desafíos que deben encararse en el corto y mediano plazos. El logro de una equidad efectiva en el ejercicio del derecho a la educación, requiere el que se imparta a todos los alumnos una enseñanza del mejor nivel de calidad posible. Así, las políticas de expansión centradas en el aumento de la cobertura para abarcar a la totalidad de los grupos, han dado paso, en forma gradual, a políticas que buscan mejorar la calidad de la oferta educativa. Conviene señalar que, si bien el crecimiento cuantitativo del sistema educativo nacional se llevó a cabo de manera centralizada, la viabilidad de las políticas enfocadas a mejorar la calidad, se conciben ahora sólo a partir de una mayor autonomía de las distintas administraciones educativas, incluidos los propios centros escolares. De esta forma, la descentralización emerge como condición y componente esencial de las acciones de tipo compensatorio.

La acción compensatoria del gobierno central en un esquema descentralizado

En un estudio sobre la descentralización educativa,²¹⁸ Winkler señala que hay dos tipos de autoridad que pueden ser objeto de descentralización. Por una parte, la autoridad para administrar y aplicar los recursos y por otra, la autoridad para organizar y dirigir el sistema educativo escolar,

²¹⁸ WINKLER, D. *An introduction to decentralization*, The Forum for Advancing Basic Education and Literacy, Harvard Institute for International Development, Vol. 2 may 1993.

incluyendo entre otras funciones, el reclutamiento, dirección y supervisión de profesores, así como la evaluación del proceso educativo. No obstante, el autor concluye que es necesario que prevalezca como rol de los gobiernos centrales, el asegurar un acceso equitativo a los niños de todo el país y proporcionar asistencia financiera con el fin de igualar o compensar las diferencias educativas entre las distintas comunidades.

En la misma línea, Hans Weiler observa que, respecto de la autoridad distributiva del Estado, existen argumentos a favor de su centralización, ya que se supone que la asignación centralizada de recursos:

- Promueve la igualdad, reduciendo cualquier disparidad de recursos que pueda existir entre las diferentes partes del país, y
- Aumenta la eficacia al desarrollar economías a escala y permitir una mayor movilidad de los recursos allá donde sean más necesarios.²¹⁹

Frente a las perspectivas de la descentralización y de la persistencia de factores que determinan las desigualdades y desequilibrios del sistema educativo, el papel del gobierno central aparece como uno de los elementos clave en la homogeneización esencial del sistema educativo, y como el agente determinante en la compensación de los déficits a través de la oferta de una educación nacional, pública, gratuita y de calidad. Frente a la necesidad de reorientar la política hacia aspectos cualitativos del desarrollo educativo, el Estado que fue capaz en el pasado de expandir la tarea educativa en todo el país, debe serlo ahora para superar las desigualdades.

La función compensatoria del gobierno central, por su carácter global, debe focalizar su atención en la superación de las desigualdades sociales bajo la perspectiva de desequilibrios o desigualdades primordialmente regionales, donde la región puede situarse entre el nivel local y el nivel nacional. En este orden de ideas, la acción compensatoria a este nivel, no puede tener otro propósito que la atención de los desequilibrios regionales en el marco de los objetivos de una política nacional de educación.

No obstante, la efectividad de las políticas compensatorias, un sistema educativo descentralizado, requiere de una desagregación de los enfoques

²¹⁹ WEILER, Hans, *Enfoques comparados en descentralización educativa*, en Pereyra Miguel y Jesús García Mínguez (compiladores), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1996, pp. 213-214.

y niveles de intervención, así, del enfoque regional tiene que descenderse a una delimitación espacial más precisa, donde la intervención del gobierno nacional debe complementarse y articularse con la actuación de las distintas administraciones educativas locales.

Debido a que en un sistema descentralizado las autoridades locales son las responsables directas de la mayoría de los servicios que operan en sus territorios, la ejecución y el desarrollo de acciones centrales de tipo compensatorio deben sustentarse en el establecimiento de convenios de cooperación entre niveles de gobierno, en los que las actuaciones y compromisos se definan acotadas en el tiempo y con arreglo a determinados objetivos.

En este contexto, se reconocen para la autoridad educativa central *funciones de nuevo tipo* en la realización efectiva de las políticas de calidad y equidad, destacando las de asistencia técnico pedagógica, la focalización y discriminación positiva para el mejoramiento de la equidad, el diseño de políticas globales, la evaluación y el monitoreo del sistema educativo en su conjunto.

Al referirse a las políticas compensatorias, Cristian Cox²²⁰ apunta que en las condiciones actuales, éstas deberán poner énfasis por un lado, en la focalización, es decir, privilegiar a los grupos en situación de mayor precariedad o abandono educativo, y por otro, en una discriminación positiva que permita ofrecer insumos y procesos educativos diferenciados para obtener resultados comparables entre grupos diversos independientemente de sus orígenes socioculturales.

Si bien la función compensatoria tiene como uno de sus propósitos la igualdad de oportunidades, conviene advertir que para alcanzar esta igualdad, debe superarse el enfoque del tratamiento homogéneo y formular, en su lugar, medidas diferenciadas capaces de permitir a los sectores más desfavorecidos el acceso a resultados similares a los del resto de la población. Ello requerirá desarrollar la capacidad para focalizar acciones en beneficio de la reducción de desigualdades con base en criterios e indicadores que permitan asignar recursos de manera selectiva, así como diseñar y poner en práctica estrategias específicas para la atención de grupos con necesidades diferenciadas. En la siguiente tabla se muestran algunos de los indicadores que sirven de base para determinar desequilibrios en el sistema educativo de acuerdo con lo establecido por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.

²²⁰ COX, Cristian, *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994, pp. 21-24.

Indicadores para la medición del nivel de equidad educativa	
Accesibilidad <ul style="list-style-type: none"> ● Física ● Económica ● Sociocultural 	Acceso a los diferentes niveles del sistema educativo
Calidad formal del servicio educativo <ul style="list-style-type: none"> ● Composición y calificación del cuerpo docente ● Composición y redistribución de los alumnos ● Disponibilidad y calidad de la dotación ● Disponibilidad y calidad de los locales 	Trayecto escolar <ol style="list-style-type: none"> I. Promoción II. Retardo escolar III. Retención
Calidad efectiva del servicio educativo <ul style="list-style-type: none"> ● Frecuencia y utilización de la dotación ● Comportamiento pedagógico de los alumnos ● Clima social de la escuela 	Nivel de los conocimientos adquiridos

La función compensatoria en la legislación educativa

Con las adecuaciones al marco legal de la educación en México, se reconoce como obligación del gobierno federal y de los gobiernos estatales, la atención de los desequilibrios del sistema educativo en sus respectivos ámbitos de competencia. Luego de estar prácticamente ausente en la legislación, esta obligación se incluye en la Ley Reglamentaria del artículo tercero constitucional, donde se destina un capítulo a la misma.

La Ley Federal de Educación publicada el 29 de noviembre de 1973 establece tan sólo dos preceptos; que los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar las desigualdades económicas y sociales (artículo 10); y que la función educativa comprenderá la realización de campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y económicos de la población y, en especial los de las zonas rurales y urbano marginadas (artículo 24, fracción VIII).

Por el contrario, en la Ley General de Educación del 13 de julio de 1993, se incluye un capítulo completo relacionado a la equidad. El capítulo III, a través de los artículos 32, 33, 34 y 35, precisa la responsabilidad de las distintas

autoridades educativas en el establecimiento de condiciones que favorezcan el ejercicio efectivo de los habitantes del país, del derecho a la educación, el logro de una mayor equidad educativa, así como de la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en los servicios educativos. El artículo 32° indica que en el ejercicio de las responsabilidades anteriores deberá atenderse “[...] de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales en desventaja.”²²¹

El artículo 33° establece un esquema, que de acuerdo al funcionamiento descentralizado del sistema educativo nacional, corresponsabiliza a los tres órdenes de gobierno en el desarrollo de políticas compensatorias en sus respectivos ámbitos de competencia. Entre las tareas asignadas destacan:

- Asignar insumos de la mejor calidad a las escuelas ubicadas en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas;
- Incentivar el arraigo de los maestros que desarrollen su labor en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas;
- Propiciar la terminación de estudios por parte de aquellos habitantes que hayan abandonado los estudios;
- Otorgar apoyos educativos a grupos específicos para recuperar atrasos en el aprovechamiento escolar;
- Establecer sistemas de educación a distancia;
- Realizar campañas de alfabetización escolar;
- Otorgar becas y apoyos económicos a alumnos; y
- Desarrollar acciones dirigidas a padres de familia que les permitan atender mejor a sus hijos.

En el marco de la política social, este precepto señala también, la obligación de las autoridades en sus diferentes niveles, de realizar programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y, en general, medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales adversas al logro de una efectiva equidad educativa.

De manera específica, la ley reconoce la función compensatoria global del gobierno federal con respecto al sistema educativo nacional señalando la

²²¹ Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993

obligación de apoyar a los gobiernos de las entidades federativas con mayores rezagos, previa celebración de convenios que precisen los montos del financiamiento y las acciones que las distintas instancias deberán realizar para la reducción de los mismos. La ley faculta también a la autoridad federal para evaluar los programas compensatorios que en este sentido sean puestos en operación.

Los desequilibrios del sistema educativo nacional. Algunos indicadores

En este apartado se presentan indicadores estadísticos relacionados con algunos aspectos de la educación como el analfabetismo, escolaridad, eficiencia terminal, deserción y reprobación escolares. Con la selección de éstos, se busca, ilustrar en parte los desequilibrios existentes en el sistema educativo nacional.

El analfabetismo representa al número de personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana. El cuadro siguiente muestra los porcentajes correspondientes a la media nacional, y a las entidades que en cada año, registraron los porcentajes más altos y más bajos en el periodo que comprende de 1990 a 1995. Aunque las tasas de analfabetismo han venido decreciendo lentamente, persisten marcadas divergencias entre las entidades federativas. En tanto que los niveles de analfabetismo más bajos se han venido situando en niveles inferiores al 5%, las entidades federativas donde este problema es más serio, registran cifras superiores al 25%.

PORCENTAJE DE ANALFABETISMO						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Media nacional	12.4	12.1	11.7	11.4	11.1	10.7
Entidad federativa más alta	30.2	29.1	28.1	27.3	26.4	25.3
Entidad federativa más baja	4.0	3.8	3.7	3.5	3.4	3.2

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP con base en el censo de 1990 y el conteo de 1995²²²

El grado promedio de escolaridad define el número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años y más, es decir, es el nivel de instrucción de un país. En este renglón, en el periodo que va de 1990 a 1995 el promedio nacional ha pasado de 6.4 a 7.2 grados. Sin

²²² Secretaría de Educación Pública, *Indicadores Educativos de 1976-1977 a 1995-1996*, Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, México 1997, p. 17.

embargo, las entidades federativas con niveles de instrucción más bajos, no han podido superar el cuarto grado. En tanto que los estados con la escolaridad más alta oscilan entre los 8.7 y 9.3 grados, lo que representa una diferencia de aproximadamente cuatro grados respecto a las primeras.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Media nacional	6.4	6.6	6.7	6.9	7.0	7.2
Entidad federativa más alta	8.7	8.8	9.0	9.1	9.2	9.3
Entidad federativa más baja	4.1	4.3	4.4	4.6	4.8	4.9

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP con base en el censo de 1990 y el conteo de 1995 ²²³

La deserción expresa el número o porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de terminar algún grado escolar o un nivel educativo. El abandono puede tener lugar durante el ciclo escolar, y se le denomina deserción intracurricular; el abandono que se efectúa al finalizar el ciclo escolar, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, se le denomina deserción intercurricular. Por último, la deserción total es la combinación de ambas deserciones.

Para el ciclo escolar 1995-96 el índice de deserción más alto en secundaria correspondió a Durango con 10.6%, mientras el más bajo a Nuevo León con 4.7%. El problema de la deserción en este nivel educativo se presenta también de manera significativa en los estados de Michoacán y Zacatecas con 9.9%, casi el doble del que se registra en el estado de Nuevo León. Cabe señalar que la deserción que se presenta en Chiapas es de 5.8%, menor en 1.9 puntos a la media nacional que para dicho ciclo escolar de fue de 7.7%.

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Media nacional	9.5	8.8	8.4	7.4	8.2	7.7
Entidad federativa más alta	13.6	12.9	19.2	11.2	11.1	10.6
Entidad federativa más baja	6.1	6.4	5.5	6.0	4.8	4.7

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP ²²⁴

Es conveniente señalar que los índices de deserción en primaria han sido considerablemente menores a los que se registran en secundaria, sin

²²³ *Idem* p. 21.

²²⁴ *Idem* p. 55.

embargo entre entidades federativas prevalecieron los contrastes. Tomando como referencia el periodo escolar 1995-96, la mayor deserción correspondió a Chiapas con 4.9%, mientras en Baja California se presentó la menor deserción con tan solo 0.08%. De las 32 entidades federativas, 10 de ellas presentan una deserción en primaria igual o menor a 2%, en tanto que 6 entidades presentaron índices de deserción de entre el 4 y 5 por ciento.

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Media nacional	5.3	4.6	4.1	3.6	3.4	3.0
Entidad federativa más alta	13.5	13.9	9.0	9.6	11.4	4.9
Entidad federativa más baja	1.2	0.6	1.3	0.3	0.5	0.8

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP ²²⁶

La eficiencia terminal mide la relación entre la cantidad de egresados de un nivel educativo y el número de estudiantes de nuevo ingreso de ese nivel educativo «*n*» años antes, es decir, seis y tres años para primaria y secundaria respectivamente. Aunque en el periodo que va desde 1991 a 1996, se aprecia una mejora en los indicadores nacional y estatales, es preciso señalar también, la persistencia de desigualdades en el comportamiento registrado entre entidades federativas. En primaria por ejemplo, las diferencias entre los niveles más altos y los más bajos han sido del orden del 100%. Conviene referirnos al caso de Chiapas donde, persisten los niveles de eficiencia terminal más bajos con porcentajes inferiores al 50%, en tanto que los niveles más altos corresponden a Baja California Norte, Tlaxcala y Distrito Federal con índices superiores al 90%.

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Media nacional	70.1	71.6	72.9	74.2	77.7	80.0
Entidad federativa más alta	90.4	90.8	92.3	91.5	95.6	95.9
Entidad federativa más baja	38.0	40.3	41.1	43.4	45.6	48.2

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP ²²⁶

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Media nacional	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2	75.8
Entidad federativa más alta	80.3	82.6	83.1	86.9	83.3	87.3
Entidad federativa más baja	64.9	66.3	61.6	70.6	69.3	66.1

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP ²²⁷

²²⁵ *Idem* p. 53

²²⁶ *Idem* p. 63.

²²⁷ *Idem* p. 65.

La reprobación escolar se refiere al número o porcentaje de alumnos que no han obtenido los conocimientos necesarios para transitar al grado escolar siguiente y que por lo tanto deben repetir el grado cursado. El problema de la reprobación escolar se presenta con mayor gravedad en secundaria, mientras que este indicador en el periodo escolar 1995-1996, es del 7.8% en educación primaria, en educación secundaria es de 23.7%. En este último nivel educativo, los índices nacionales en el periodo comprendido entre 1990 y 1996, han fluctuado entre el 26.5% y el 23.7%. No obstante, en las entidades federativas con mayor reprobación estos índices se sitúan entre el 37.3% y el 31.8%, según puede apreciarse en las tablas siguientes.

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Media nacional	10.1	9.8	8.3	8.3	8.1	7.8
Entidad federativa más alta	17.6	17.1	14.2	14.2	15.0	14.7
Entidad federativa más baja	5.4	5.1	4.5	4.3	4.1	3.8

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP ²²⁸

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Media nacional	26.5	26.3	26.4	24.7	23.5	23.7
Entidad federativa más alta	37.3	36.5	34.2	33.3	32.7	31.8
Entidad federativa más baja	13.4	13.8	15.7	15.6	14.7	15.0

Elaborada con datos de la DGPPP-SEP ²²⁹

Los programas compensatorios del gobierno federal

Existe consenso sobre la intervención del gobierno federal en la atención de las desigualdades nacionales y regionales de tipo social, en las que se incluyen las de tipo educativo, Imaz y Martínez apuntan, "[...] El gasto educativo público debe ser federal y francamente compensatorio. El Estado mexicano, a través del Poder Legislativo, debe profundizar el federalismo educativo acentuando su carácter redistributivo para propiciar desarrollos sustentables, democráticos y justos de las partes[...]" ²³⁰ González Cantú afirma que es obligación del Estado proporcionar educación de la más alta calidad para todos los mexicanos, con equidad y calidad, sin discriminar a

²²⁸ *Idem* p. 55.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ IMAZ Gispert, Carlos y Martínez Della Roca, Salvador, *Reforma del Estado y educación en México*, en *Revista del Senado de la República*, oct-dic. 1996, Volumen 2, N° 5, p.79.

los grupos menos favorecidos. Señala que “[...] el Estado mexicano, el cual tanto por razones éticas, de justicia y de solidaridad, como por la necesidad de generar las condiciones para elevar el nivel de vida y procurar el bienestar, tiene la obligación de buscar la educación de la más alta calidad para todos, con equidad sin discriminar a unos de otros”.²³¹

Reflejo del creciente interés por el tema de la equidad y calidad educativas son los diferentes programas federales de carácter compensatorio. A través de éstos, se atiende a escuelas del medio rural e indígena, vía la distribución de materiales didácticos y mobiliario, entrega de estímulos económicos para fomentar el arraigo y desempeño de maestros en dichos planteles, y la construcción, reparación y equipamiento de espacios educativos. Entre estos programas destacan el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativa (PIARE).

El PARE, desde 1992-1993, una vez que se federaliza la educación básica y normal, es el que tiene la mayor cobertura de alumnos, escuelas y docentes. El PARE atiende, por un lado, la región conformada por los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y por otro, al estado de Hidalgo, entidades caracterizadas por un alto nivel de marginación y con indicadores que dan muestra palpable del grave rezago y de las disparidades existentes.

Este programa compensatorio de mediano plazo está financiado con fondos del Banco Mundial y, consecuentemente, sujeto a compromisos que lo aíslan en buena parte de las vicisitudes políticas o problemas de coyuntura económica. Este programa tiene como objetivos:

- Prolongar la permanencia en la escuela de los educandos de 6 a 14 años de edad en poblaciones con altos índices de reprobación y deserción;
- Mejorar la preparación y motivación del personal docente de primaria, y
- Fortalecer la organización y administración educativas.²³²

El PARE incluye recursos para realizar investigaciones desde perspectivas diversas, es decir, para analizar el impacto del programa, conocer más a fondo las condiciones en que se da el proceso educativo, y las causas por las que en algunos lugares se tiene éxito y en otros se fracasa. Con los

²³¹ GONZÁLEZ Cantú, René, *Equidad y calidad de la educación*, en Revista Rompan Filas, Año 5, No. 24, México.

²³² Secretaría de Educación Pública, *La Función pedagógica del supervisor en el PARE*, SEP, México, 1993, p. 16.

resultados de las investigaciones se pretende establecer un proceso de retroalimentación para determinar los ajustes y mejoramiento del proyecto. Al revisar los resultados de las investigaciones realizadas, se percibe la complejidad y las múltiples dimensiones de los problemas de la calidad y la equidad, así como la inexistencia de soluciones únicas o generalizables. Aunque la política educativa de ampliación de la cobertura y las de búsqueda de la calidad han estado presentes en el discurso oficial y han formado parte de la misma política educativa, en la práctica, esta unión no ha sido muy afortunada, ya que pese a que los principios de equidad y calidad han permanecido unidos en el discurso durante mucho tiempo, éstos se han manejado como antagónicos.

Como ha podido apreciarse en los indicadores presentados en el punto anterior, las disparidades educativas entre las distintas entidades federativas del país, constituyen cada vez más la principal dificultad para superar las diferencias persistentes en los niveles de conocimientos. El estado de "[...] Nuevo León tiene el doble de escolaridad promedio que Chiapas y, una investigación realizada en Puebla en 1991, detectó que los niños de sexto grado de las zonas marginadas urbanas y rurales habían desarrollado habilidades para la vida menores que los niños de cuarto grado de las zonas urbanas de clase media. Estos datos son ejemplos que reflejan la incapacidad del sistema educativo para revertir condiciones sociales"²³³.

Al revisar algunos datos sobre la cobertura que han tenido las acciones compensatorias del gobierno federal en la educación, según la información presentada en el cuadro siguiente, a partir del periodo escolar 1992-1993, una vez que se ha realizado la transferencia de los servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales, se aprecia un importante crecimiento en la cobertura de estos programas. Así de 57,043 alumnos beneficiados en el periodo 1991-1992 se asciende a 1'079,448 en el periodo escolar siguiente. En 1995-1996 la cobertura se incrementa en 95.5% respecto a 1994-1995, pasando de 1'753,366 a 3'428,428 los alumnos beneficiados. De la misma manera, de 1000 escuelas en 1991-1992 se pasa a 35,861 escuelas beneficiadas en el periodo escolar 1996-1997.

Alumnos	57043	1079448	18.92	1394313	29.1	1753366	25.7	3428428	95.5	4440361	29.7
Escuelas	1000	13971	13.97	16276	16.5	18644	14.5	24147	29.5	35861	48.5

Elaborada con datos del Consejo Nacional de Fomento Educativo²³⁴

²³³ GONZÁLEZ Cantú, René, op. cit.

²³⁴ Ver en SEP, *Informe de Labores 1996-1997*, México 1997, pp. 28-29.

Así, con el aumento de su intervención en este rubro a partir del periodo escolar 1992-1993, el gobierno federal se habría anticipado al riesgo de una profundización en la desigualdad educativa entre los estados, teniendo en cuenta la diferencias existentes en la capacidad de autoridades estatales para hacer frente a las nuevas responsabilidades que la federalización educativa implicaba.

Apoyar el diseño y ejecución de programas compensatorios locales

En la historia del sistema educativo los esfuerzos orientados a la ampliación de la cobertura, la calidad y la equidad, han sido de orden nacional y de carácter centralizado, teniendo su punto de origen en la Secretaría de Educación Pública. Esto no siempre ha significado una eficiencia en la utilización de los recursos y una eficacia en el logro de metas. En el federalismo, donde las autoridades locales son responsables directas de los servicios educativos, la función compensatoria del gobierno federal al igual que la planeación y evaluación educativas, debe replantearse y situarse en los niveles estatal y municipal con base en una mayor articulación y corresponsabilidad intergubernamental, permitiendo que los procesos de participación, consenso y concertación puedan llevarse a cabo también en estos niveles de gobierno.

Si bien es cierto que desde una perspectiva global, las desigualdades se perciben a nivel de entidad federativa y a nivel regional, también es cierto que en el fondo estas disparidades tienen su expresión concreta y específica al interior, no sólo en aquellas entidades federativas donde el rezago ha sido tradicional y persistente sino en todo el conjunto.

Ante la necesidad de ampliar la cobertura de las acciones compensatorias a un mayor número de estados y a otros niveles educativos además de la primaria, es preciso que la equidad sea una preocupación en las políticas y acciones que los sistemas educativos estatales pongan en marcha para atender su problemática específica.

En el diseño y ejecución de las acciones deberán señalarse mecanismos de interrelación entre las escuelas involucradas, gobierno local y la autoridad nacional en donde cada instancia tenga cometidos específicos. Las escuelas, por ejemplo, deben incorporar de manera efectiva los recursos (materiales didácticos) y centrar todas sus acciones en pro del mejoramiento de las condiciones de las prácticas pedagógicas y los resultados de

aprendizaje. La autoridad educativa en la entidad federativa, por su parte, deberá seleccionar las escuelas que intervienen y realizar el control de gestión de las acciones implicadas, en tanto que el gobierno federal debe garantizar el financiamiento.

Se requiere en la atención a las desigualdades, fortalecer las soluciones a nivel del aula y escuela donde los actores del hecho educativo, maestros, alumnos, directivos escolares, la familia y la comunidad tengan un papel activo. En este sentido, la intervención de las autoridades responsables de la administración de los servicios a nivel estatal y federal debe ser de apoyo y asistencia técnica, fomentando la iniciativa y el diseño de metodologías propias y particulares para solucionar los problemas de calidad y equidad.

Las acciones de educación compensatoria deben ser programas acotados en el tiempo, con objetivos muy definidos y con procedimientos para verificar su cumplimiento. La determinación previa de las prioridades de la acción compensatoria debe ser objeto de debate. Naturalmente la determinación y realización de esta política exigen de la existencia de fondos presupuestales suficientes para realizar transferencias corrientes y de capital.

4.3. LAS ESTRATEGIAS DE LA FUNCIÓN NORMATIVA

Las estrategias que en este apartado se mencionan, aunque aluden a funciones o actividades distintas, se hallan estrechamente relacionadas entre sí, en tanto que su principal objetivo es el de crear las condiciones políticas y técnicas para la actuación de la Secretaría de Educación Pública como elemento normativo del sistema educativo nacional. Evidentemente que en las actuales condiciones, ello no se puede concebir sin la incorporación y participación de todos los actores del hecho educativo. Uno de los propósitos fundamentales que la Secretaría de Educación Pública debe lograr mediante el uso de las estrategias que aquí se proponen, será el articular la gestión y promover la capacidad de cooperación de los distintos niveles de administración y actores de la tarea educativa. Cabe señalar que el orden en que éstas se presentan no refleja en estricto sentido el grado de importancia de las mismas.

4.3.1. Coordinación y articulación de la gestión educativa. Las relaciones intergubernamentales

Las organizaciones dependen crecientemente de otras organizaciones para preservar su propia existencia, para tener acceso a información, recursos

y nuevas tecnologías, para canalizar sus productos hacia las clientelas y, en general, para múltiples aspectos relacionados con su operación cotidiana.

Puede afirmarse que la viabilidad de toda organización pública o privada está supeditada a la calidad de las relaciones que establezca con las organizaciones clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, complementarias y eventuales competidoras.²³⁵

Frente a entornos de creciente complejidad, las organizaciones tienden, cada vez en mayor medida, a construir o a formar parte de redes de intercambio, colaboración y complementación. En las relaciones interorganizacionales está siempre presente, implícita o explícitamente, el concepto de negociación, es decir, de compatibilización de intereses entre las partes, ubicándose en un continuo que tiene como extremos la total compatibilidad y la total incompatibilidad.

Al referirse a la necesidad de que la administración pública desarrolle capacidades para una gerencia interorganizacional, Kliksberg afirma que la búsqueda de vías para optimizar las sinergias entre las organizaciones plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas y metodologías de acción. El camino para enfrentar estos problemas requiere de “[...] la identificación de programas de trabajo conjunto, donde todos ganan, la negociación de términos de cooperación, y el establecimiento de mecanismos gerenciales de acción concertada, de monitoreo y reajuste sobre la marcha. Los estilos gerenciales aplicables al manejo eficiente de esta gestión difieren marcadamente de los tradicionales.”²³⁶

En las relaciones entre órdenes de gobierno, los anteriores supuestos cobran mayor validez, sobre todo, si se considera que éstos poseen importantes facultades coincidentes e interdependientes.

Federalismo y relaciones intergubernamentales

En el marco de la reforma del Estado, de la transición a la democracia y

²³⁵ En su relación con otras organizaciones, con las que una organización debe o desea vincularse, existen una serie de consideraciones a tener en cuenta: identificar el estado actual de la relación y los motivos de tal estado; definir qué tipo de relación desearía tener; desarrollar un plan de acción para cerrar la brecha entre la relación existente y la relación deseada; generar y definir distintas opciones de ganancia mutua; identificar en qué medida algunas de esas opciones satisfacen los intereses de ambas partes; buscar intercambios que produzcan altas ganancias con bajo costo; definir el contenido y la calidad del compromiso deseado; desarrollar negociaciones; ejecutar las acciones concertadas; controlar y evaluar los resultados; y reiniciar el ciclo. Ver en *Organizaciones Públicas*, Guía temática básica, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 1987, p. 31.

²³⁶ KLIKSBERG, Bernardo, *Hacia una gerencia social eficiente: Algunas cuestiones claves*, CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre de 1997, pp.7-8.

del nuevo federalismo, son cuestionadas las formas concretas de operación de los distintos órdenes de gobierno. El auge en el estudio de las relaciones intergubernamentales radica en que se les concibe como un elemento clave del proceso de transformación estatal, entre cuyos resultados debe surgir el diseño de esquemas efectivos y funcionales que permitan que los distintos niveles de gobierno, desplieguen sus capacidades y se beneficien mutuamente de los resultados obtenidos.

Las relaciones intergubernamentales, de acuerdo con Moreno y Baños, en el contexto del federalismo y más allá de éste, son las interacciones cotidianas entre actores y agentes de los distintos niveles de gobierno. Son los vínculos interactivos que buscan una administración más eficiente de los recursos públicos y una toma de decisiones más democrática.²³⁷

En nuestro caso, de acuerdo con el régimen federal, las relaciones intergubernamentales suponen las interacciones entre federación, estados y municipios. Si bien las relaciones entre el gobierno federal y las autoridades estatales están condicionadas por el propio orden de distribución de competencias, en algunos casos a través de modos y cauces expresamente señalados y en otros de manera implícita, cabe decir también, que existen ámbitos del quehacer gubernamental donde las atribuciones que los distintos niveles de gobierno tienen, no pueden pretender cumplirse de manera separada o independiente entre sí.

El hecho de que los órdenes de gobierno establecidos participen en la atención a una misma población asentada en un mismo territorio, hace necesaria la coordinación. Ésta comprende el establecimiento de medios de relación que permiten la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de autoridades locales y centrales en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Con independencia de las relaciones obligatorias, resulta necesario que en un esquema descentralizado, las relaciones entre las esferas de gobierno sean permanentes e intensas para que -sin perjuicio de las diversas políticas que cada uno lleve a cabo- pueda asegurarse, en cuanto así lo exige el mejor servicio, un ejercicio armónico y coordinado de las competencias, así como el desarrollo de programas y actividades conjuntas.

²³⁷MORENO S. Pedro y Baños L. Carlos, *Las relaciones intergubernamentales y el nuevo federalismo en la transición a la democracia en México*, CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, 14-18 de octubre de 1997, p. 8.

El terreno educativo es, sobre todo ahora, un ámbito en el que coinciden y se establecen interdependencias entre las atribuciones de orden federal y local, una vez que han sido redefinidas las esferas de actuación, se requiere de nuevas relaciones entre los órdenes de gobierno y específicamente del diseño y operación de mecanismos de coordinación entre las administraciones educativas, incluyendo aquellas relaciones que van más allá de lo estrictamente establecido por la norma. Se requiere entonces, tanto de mecanismos de relación incorporados a la estructura formal como de relaciones laterales informales. Puede afirmarse que en el federalismo educativo, la influencia o eficacia de estas relaciones y mecanismos va a depender más de la habilidad, que de una autoridad formal.

Siendo como es la educación un asunto de interés público, su gestión está sujeta a múltiples instancias y mediaciones, se trata de una actividad social que es por naturaleza interorganizacional, en cuya ejecución intervienen una gran diversidad de actores. Las sociedades que han obtenido mejores resultados en la gestión social -según Kliksberg- han logrado avanzar en el camino de articular las aportaciones de los diferentes actores, creando redes y metaredes que los integran, agrega que en América Latina, es necesario pasar de la dispersión de esfuerzos, al tejido de estas redes. Al situar su análisis en el servicio educativo, el autor afirma, que: "[...] la operación de redes de este tipo en campos como el mejoramiento de la calidad de la educación, parece haber sido una de las claves de los avances de los países de punta en esta área".²³⁸

Desde el momento en que las autoridades de cada entidad federativa son las responsables de la mayor parte de los servicios educativos, los procesos de planeación, evaluación y regulación técnico pedagógica y corrección de desequilibrios del sistema educativo nacional, no pueden ser realizados sino a través de mecanismos descentralizados para maximizar su eficacia. La coordinación debe permitir conducir el desarrollo de estos procesos, garantizando por una parte, la observancia de las normas y directrices generales y, por la otra, el respeto a la autonomía operativa de las autoridades en cada entidad federativa.

En la Tercera Conferencia Iberoamericana de Educación sobre Descentralización Educativa, se reconoce que paralelamente a los procesos de descentralización deben fortalecerse los mecanismos de articulación y

²³⁸ KLIKSBERG, Bernardo, op. cit., p.9.

coordinación para garantizar la unidad nacional y la unidad de los sistemas educativos.²³⁹ La coordinación requiere entonces, de medios y procedimientos estables que la garanticen la coordinación entre los órdenes de autoridad. En la gestión de la educación esta necesidad resulta más evidente, en cuanto se trata de una materia compartida en la que coinciden competencias que corresponden a distintos niveles de gobierno.

Por la naturaleza y tipo de tareas sustantivas que la Secretaría de Educación Pública debe llevar a cabo para coordinar el funcionamiento general del sistema educativo nacional, las actividades de enlace y coordinación cobran especial importancia, ya que es imprescindible una relación efectiva con el conjunto de autoridades que tienen a su cargo la administración de los sistemas educativos en cada estado. La importancia de estas actividades, es considerable en la medida en que las áreas centrales ven limitadas sus responsabilidades y las posibilidades de una intervención directa en la operación de los servicios. El desarrollo de sus nuevas tareas dependerá en gran medida de la coordinación con autoridades locales, de modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema educativo nacional.

La coordinación debe perseguir la integración de la diversidad de partes del sistema educativo en el conjunto, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que impidan o dificulten la marcha de éste. Las interdependencias básicas entre las instancias gubernamentales deberán movilizarse positivamente a fin de que el sistema educativo nacional avance hacia sus metas, evitando que estas interdependencias se conviertan -a decir de Kliksberg-²⁴⁰ en enfrentamientos jurisdiccionales o pugnas interburocráticas.

La Secretaría de Educación Pública como responsable de la coordinación general del sistema educativo nacional deberá gestionar a éste como un conjunto de organizaciones y, consecuentemente, gestionar sus interacciones. El papel de esta dependencia tendrá que ver no sólo con el establecimiento de lineamientos para la actuación coordinada, sino con la creación de las condiciones políticas y técnicas suficientes para configurar una red política y funcional entre los sistemas educativos de cada entidad, en el marco de un sistema nacional.

²³⁹ Organización de Estados Iberoamericanos, *Declaración de Santa Santafé sobre Descentralización de la Educación en los Países Iberoamericanos*, III Conferencia Iberoamericana de Educación, Santafé de Bogotá, Colombia, 4-6 de noviembre de 1993.

²⁴⁰ KLIKSBERG, Bernardo, *op. cit.*, p. 4.

Alcance de la coordinación federal del sistema educativo nacional

Como estrategia para el ejercicio de la función normativa a través de la planeación, evaluación, la regulación técnico-pedagógica y la corrección de desequilibrios del sistema educativo nacional, la competencia federal de coordinación presupone la existencia de competencias autónomas que deben ser coordinadas, pero al mismo tiempo respetadas, evitando que la coordinación llegue a tal grado que deje vacías de contenido o ahogue las competencias e iniciativas de las autoridades educativas locales. Al respecto advierte Puelles Benítez, que “[...] la coordinación suele ser vista con recelo por los estados miembros, aunque se cubra con el manto de la planificación, porque temen que debajo de esas técnicas se oculte la voluntad centrípeta del poder central [...]”.²⁴¹ Por otra parte, añade que las técnicas de cooperación no se han desarrollado lo suficiente, quizás porque resulte difícil cooperar cuando en el fondo de las cosas existe un conflicto de poderes, o en el mejor de los casos, una distinta interpretación de lo que se considera el interés general de la nación.

Al determinarse el alcance que tiene o debe tener la coordinación como medio de relación, debe tenerse en cuenta que la integración de las partes en un conjunto o sistema, implica también la adopción de ciertas medidas necesarias. “[...] La interrelación gubernamental debe ser una cuestión que dependa no de las estrategias de personas concretas; sino deberá ser consecuencia de un sistema que impone sus reglas y normas generales a todos los individuos.”²⁴² Siguiendo a Moreno y Baños²⁴³, en un contexto de desarrollo de relaciones intergubernamentales más efectivo, puede decirse que la Secretaría de Educación Pública como dependencia federal debe desarrollar más un papel regulador, procurando en todo momento una actuación coordinada para elevar la eficacia de la gestión del sistema educativo en su conjunto.

De cualquier manera, el control estricto resulta incompatible con el reconocimiento jurídico formal de los distintos grados de autonomía de las autoridades estatales, por lo que el alcance y tipo de la coordinación a ser ejercida por el gobierno federal constituye una cuestión que deberá explicitarse a la luz del nuevo esquema de funcionamiento del sistema educativo nacional.

²⁴¹ PUELLES Benítez, Manuel. *Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa*. Revista Iberoamericana de Educación No.3, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid España, septiembre-diciembre de 1993, p. 31.

²⁴² NÚÑEZ Jiménez, Arturo, op. cit., nota 170, pp. 468-469.

²⁴³ MORENO S. Pedro y Baños L. Carlos, op. cit., nota 239, p 10.

Conviene señalar también la necesidad de ejercer una coordinación preventiva que establezca sistemas de relación entre las diversas autoridades, a través de la expedición de normas básicas o directrices comunes para las autoridades educativas estatales que hagan posible la actuación conjunta. En este orden de ideas, cabe pensar tanto en técnicas autorizativas o de coordinación a posteriori, como en medidas preventivas u homogeneizadoras. En suma, las medidas de coordinación pueden ser antecedentes o consecuentes a la actuación de los elementos que son coordinados.

En la nueva conformación del sistema educativo nacional, se requerirá fomentar encuentros institucionalizados mediante reuniones convocadas por iniciativa de las áreas centrales con el propósito de consultar, informar, e intercambiar experiencias sobre temas específicos, solucionar problemas, o bien, coordinar el desarrollo de un programa determinado.

En síntesis, se requerirá de una coordinación sinérgica,²⁴⁴ que desarrolle y aproveche las potencialidades de la complementación e integración de la acción conjunta de autoridades responsables del servicio educativo en cada estado. La dirección y la administración de la política educativa deben dominar los problemas que surgen de la falta de coordinación y que se derivan de la propia fragmentación administrativa que supone la existencia de sistemas educativos estatales o subnacionales; sin duda que existen problemas que superan con creces el ámbito de los subsistemas individuales.

En este orden de ideas, el desenvolvimiento de la capacidad para diseñar, construir y gerenciar sistemas de relación intergubernamental, aparece como una de las mayores oportunidades para aumentar la eficiencia y eficacia del sistema educativo nacional, y como uno de los mayores retos para la gestión exitosa de la Secretaría de Educación Pública como su elemento normativo.

4.3.2. Concertación y participación social. Hacia una articulación externa del sistema educativo

La capacidad de concertar y la participación aparecen en el horizonte como estrategias centrales en la transformación del Estado. La construcción de una sociedad democrática requiere sustituir los modos de relación

²⁴⁴ STEPHEN Covey, señala que la sinergia significa que el todo es más que la suma de sus partes, es la posibilidad y búsqueda de la "tercera alternativa". "Significa que la relación de las partes entre sí es una parte en sí y por sí misma. Y no sólo una parte, sino la más catalizadora, la que genera más poder, la más unificadora y la más estimulante". En una relación sinérgica 1 + 1 puede ser igual a 3, 8 16 o 100. La posición sinérgica puede producir soluciones mejores que cualquiera de las originalmente propuestas. Ver en Covey, Stephen R. *Los siete hábitos de la gente altamente efectiva*, Paidós, México, pp. 338-339.

autoritarios, por el ejercicio de una autoridad cuya legitimidad se sustente en la pertinencia de sus propuestas y en acciones que sean producto de la participación de los distintos actores y sectores involucrados.

El Estado tiene en ello la responsabilidad de crear un ambiente habilitante que fomente un alto grado de participación de la sociedad civil. Se trata en suma, de crear un Estado moderno, capaz de asociar al individuo, a las decisiones públicas, y plenamente asociado a las decisiones privadas, cuando éstas repercutan en la vida colectiva.²⁴⁵

La concertación conlleva la posibilidad de dirimir los asuntos controvertidos mediante los mecanismos de resolución de conflictos previstos institucionalmente, al tiempo que se avanza en aquellos aspectos donde existen coincidencias. Plantear la concertación como estrategia central, implica concebir que la dimensión y trascendencia de los cambios propuestos hacen imprescindible fortalecer la participación y compromiso del conjunto de actores.

La participación tiene que ver con el proceso mediante el cual las personas tienen el poder para tomar la iniciativa y la decisión de formular e implementar actividades y programas que conciernen a su futuro. La participación aparece como una exigencia básica para lograr la efectividad y autosustentación de los programas sociales, en otras palabras, significa reconocer en la gente el derecho y la capacidad de crear y ser socia de su propio desarrollo.

Existe en la actualidad un interés mundial por la participación, que deriva de la creencia de que ésta favorece el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes en los distintos actores así como el logro de importantes metas de tipo ideológico, económico y político:

- *Metas ideológicas.* Debido a que el dotar de poder a las personas despierta un mayor interés y corresponsabilidad en las decisiones que les afectan;
- *Metas económicas.* Porque al variar y ampliarse el rango de actores, se puede disponer también de un rango más amplio de fuentes de

²⁴⁵ MENÉNDEZ, Antonio, *Comunicación social y desarrollo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, p. 194.

recursos, y eventualmente poder transferir algunos costos de los proveedores hacia los consumidores;

- *Metas políticas.* Por el lado de los gobiernos, la participación contribuye a fortalecer la legitimación y hacer a la gente corresponsable de los problemas sociales. Por el lado de las personas, a ganar porciones de poder en la toma de decisiones y en la asignación de recursos;
- *Metas programáticas.* En la medida que facilita la realización de programas o proyectos para atención a la demanda, cobertura, relevancia, efectividad, eficiencia, éxito, y sustentabilidad; y
- *Metas relacionadas con la capacidad creativa.* En la medida en que favorece el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes que habilitan a los actores para una mejor participación.²⁴⁶

Al abordar el tema de la participación, conviene advertir la existencia de una diferencia sustancial entre participación e involucramiento. La participación significa que la comunidad tiene el derecho a ser parte de la acción y lo asume. Mediante el involucramiento, la comunidad es implicada o forzada a participar en la acción. La participación es sin duda más que el simple involucramiento, es decir, va más allá de una respuesta reactiva o pasiva.

Niveles de participación

En las organizaciones, incluidas las educativas, los niveles o tipos de participación están relacionados con las competencias concretas de las personas que participan dentro de la institución y con el tipo de tarea en que están involucradas. Por otro lado, debe reconocerse también la existencia de decisiones que corresponden de manera exclusiva a las autoridades superiores. De este modo, en una organización pueden distinguirse diferentes tipos de participación:

- Participación en la información: los involucrados son informados de las decisiones tomadas;
- Participación en la implementación de lo que otros han decidido;
- Participación en la consulta: luego de informar a los involucrados sobre las decisiones que se piensan tomar, se les pide su opinión para luego tomar la decisión;

²⁴⁶ SHAFFER, Sheldon, *Participation for educational change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, 1994, p. 22-23

- Participación en la decisión: los involucrados son informados de las decisiones que se piensan tomar, se les consulta y las decisiones se toman en forma compartida.
- Participación en el control: los involucrados son informados de las decisiones que se piensan tomar, se les consulta, las decisiones se toman en forma compartida y, además, los involucrados participan del control y seguimiento de las decisiones y acciones comprometidas.²⁴⁷

Estos tipos de participación no son buenos o malos en sí mismos, es necesario evaluar la pertinencia de cada uno de ellos en función de la situación a la que se busca dar respuesta. Reconocer que existen diferentes niveles de participación no quiere decir pronunciarse por alguno de ellos como mejor que el resto.

La participación social en la reforma del sistema educativo nacional

Respecto al campo que nos ocupa, puede afirmarse que la reforma del sistema educativo sólo podrá legitimarse y realizarse de manera efectiva, si se sustenta en ideas compartidas por amplios sectores de la sociedad que sean empleadas como puntos de referencia por las instancias educativas, al encarar los retos del federalismo. Si no existe claridad e identidad con los principios y objetivos de esta reforma, cualquier intento de transformación puede con mucha probabilidad, estar llamado al fracaso. Esta identidad tiene como premisas la información y la coparticipación, sólo a partir de ellas puede generarse la corresponsabilidad de quienes, en última instancia, dependerá el logro de los objetivos previstos.

Existe consenso en que en la reforma integral de los sistemas educativos, los cambios pedagógicos deben realizarse acompañados de modificaciones en la gestión educativa. Promover e incorporar la participación permanente de la administración educativa en sus distintos niveles, de directivos escolares, maestros, alumnos, padres de familia, y de la comunidad en general, aparece como uno de los elementos centrales en el diseño y ejercicio de una nueva gestión orientada a que los distintos actores asuman su responsabilidad en el quehacer educativo.

En septiembre de 1996, en el seno de la VI Conferencia Iberoamericana de Educación, los ministros de educación declararon que la gobernabilidad

²⁴⁷ Ministerio de Cultura y Educación. *Procesos orgánicos de participación*, Revista Zona Educativa, Año 1 No. 8 MCE, Buenos Aires, 1996

de los sistemas educativos dependería de la legitimidad, eficiencia, y participación social en la educación.²⁴⁸ Se insistió, por una parte, en la necesidad de generar y poner en práctica mecanismos de concertación que aseguraran la participación de los distintos actores en la definición de la política educativa y, consecuentemente, en la creación de estructuras que faciliten la participación de estudiantes, familias y docentes en su gestión, delimitando claramente sus funciones; así como en el desarrollo de procesos de información y comunicación con los actores y sectores de la sociedad involucrados en los procesos educativos.

También se abordó la responsabilidad que en estos procesos le corresponde al Estado, como garante de una educación equitativa y de calidad, no sólo en la creación de los cauces jurídicos de participación, sino también en la elaboración de políticas de fomento y de estímulo de las mismas, especialmente en lo que se relaciona con la constitución de consejos escolares y la educación para la participación.

Una de las principales expectativas relacionadas con la participación, es la de incorporar al conjunto total de recursos de la educación otros recursos locales y privados no utilizados hasta ahora. Podría esperarse que a cambio de una mayor participación en las decisiones y la vida educativa, la comunidad manifieste un compromiso más firme aportando recursos adicionales para dicha tarea. Puede afirmarse que en una reforma de descentralización de los sistemas educativos, la participación social constituye una de sus cuestiones más relevantes.

Al referirse al desafío del sistema educativo de articularse con la sociedad y al papel del Estado en ello, Guevara Niebla señala que “[...] además de ejercer una rectoría educativa, el Estado debe abrir nuevos espacios de interpelación y decisión a padres de familia, grupos organizados, sectores productivos y otras instancias sociales a quienes la educación debe, en justicia, dar cuenta de su desempeño [...]”.²⁴⁹

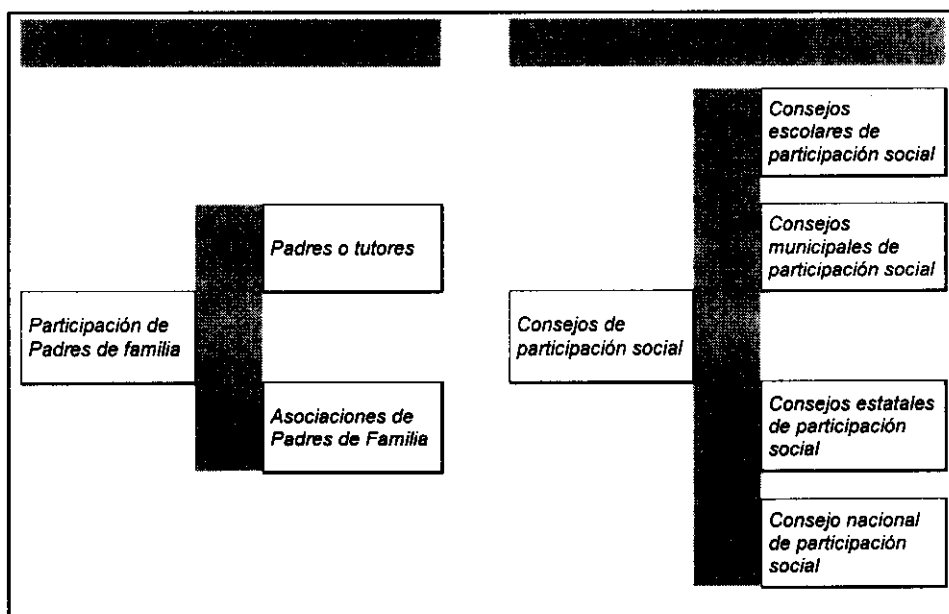
En la reforma del sistema educativo nacional planteada por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se considera que la participación permitirá lograr mejores resultados educativos, una mejor

²⁴⁸ OEI, VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, Gobernabilidad Democrática y Gobernabilidad de los Sistemas Educativos, Concepción, Chile, 24 y 25 de septiembre de 1996.

²⁴⁹ GUEVARA Niebla, Gilberto, op. cit., p. 26.

comprensión, y detección de problemas derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos y problemas de salud y, en general, un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y de la escuela.

Así, después de estar prácticamente ausente en la legislación educativa, la participación social constituye uno de los enunciados básicos de la Ley General de Educación, aspecto al que destina uno de los ocho capítulos que la integran. El Capítulo VIII De la Participación Social, se refiere a la participación social en dos líneas: la participación de padres de familia en lo individual o a través de asociaciones; y la participación de la comunidad a través de consejos de participación social en distintos niveles.



Participación de padres de familia

En el caso de la primera línea, y con relación a la participación individual de padres de familia, la Ley General de Educación establece en el artículo 65° los siguientes derechos: obtener inscripción en las escuelas públicas para que sus hijos o pupilos reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria; informar a las autoridades de la escuela de los problemas relacionados con la educación de sus hijos o pupilos a fin de que estos se

aboken a su solución; colaborar en el mejoramiento de los establecimientos educativos; opinar en el caso de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen; y formar parte de las asociaciones de padres de familia. Por otro lado, el artículo 66° les obliga a hacer que sus hijos o pupilos menores de edad reciban la educación primaria y la secundaria; a apoyar el proceso educativo; y a colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen.

El artículo 67° se refiere al objeto de las asociaciones de padres de familia, y establece entre otros los siguientes propósitos: representar ante la autoridad escolar los intereses de sus asociados; colaborar en la integración de la comunidad y en el mejoramiento de los planteles; participar en la aplicación de las aportaciones que las propias asociaciones hagan a la escuela; e informar a las autoridades educativas de las irregularidades de que sean objeto los educandos.

La ley también determina que la organización y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia deberán sujetarse a las disposiciones que la Secretaría de Educación Pública señale. En la actualidad estas disposiciones se hayan contenidas en el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, vigente desde el 3 de abril de 1980, documento que desde entonces ha sido reformado sólo una vez, en su Capítulo Sexto, el 16 de octubre de 1981.

Consejos de participación social

En lo que toca a la segunda línea, la Ley General de Educación incluye la figura de los consejos de participación social a nivel escolar, municipal, estatal y nacional. Las autoridades educativas, de acuerdo al artículo 68°, deberán promover la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto “[...] fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos [...]”.²⁵⁰

En la base del esquema de participación social, la ley ubica a los consejos de cada escuela. El artículo 69° instituye la responsabilidad de la autoridad

²⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1983.

escolar para que opere, tratándose de una escuela pública, un consejo escolar de participación social integrado por padres de familia, maestros, directivos y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela. Que mejor que la propia ley para enunciar los ámbitos de intervención del consejo escolar:

*“Este consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela”.*²⁵¹

Como cúspide, el esquema contempla el establecimiento de un consejo nacional de participación social como órgano “[...] de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación [...]”.²⁵² Este consejo, de acuerdo con la ley, deberá tomar nota de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y evolución del sistema educativo nacional, opinará sobre asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

Es interesante observar cómo de una participación que siempre fue pensada buscando una articulación hacia el interior de la comunidad educativa, se

²⁵¹ *Idem* Artículo 69°

²⁵² *Idem* Artículo 72°

pretende transitar hacia una participación externa que busca, al menos en teoría, la articulación del sistema educativo con la sociedad como un todo. De este modo, de un consejo técnico escolar constituido exclusivamente por la comunidad de la escuela, cuya función es auxiliar al director del plantel en la planeación, desarrollo y evaluación de las actividades educativas así como en la solución de los problemas del centro escolar, se transita hacia la figura de un consejo de participación social en cuya composición y propósitos se aprecian diferencias sustanciales.

Escasos avances en la conformación y funcionamiento de los consejos de participación social

Pese a su importancia, no parece estar avanzándose significativamente en la concreción del principio de participación social considerado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ni mucho menos en el cumplimiento de los preceptos que la Ley General de Educación establece al respecto. Recientemente, al referirse al plan de trabajo de la Secretaría de Educación Pública para 1998, Latapí Sarre advertía sobre la ausencia del tema de la participación social, respecto al cual el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, dos años atrás, reconocía las deficiencias y prometía textualmente que “[...] Durante los próximos años la política educativa promoverá el crecimiento de la participación social en la escuela [...] Junto con las autoridades educativas de los estados, la SEP promoverá la conformación de un marco normativo flexible, para dar cabida a la gran diversidad de formas de organización establecidas [...]”.²⁵³

Sin duda que la participación no es una cuestión sencilla, deben tenerse en cuenta al menos dos aspectos, por un lado, que el grado de participación existente en una sociedad depende del nivel de desarrollo y del contexto político, social, cultural y económico. Por otro lado, que la participación es un proceso evolutivo, es decir, un proceso de aprendizaje de largo plazo, y no una herramienta administrativa.²⁵⁴ No obstante su complejidad, es necesario transitar de la retórica de la participación a la realidad de su práctica en todos los niveles del sistema educativo. Conviene aquí citar a Delors²⁵⁵ cuando se refiere a que en las sociedades futuras la necesidad de movilizar fuerzas mucho más allá de las instituciones formales conferirá

²⁵³ LATAPÍ, Pablo. *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, Nueva Imagen, México, p. 42.

²⁵⁴ SHAFFER, Sheldon. *Participation for educational change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, 1994, p. 18.

²⁵⁵ DELORS, Jacques, op. cit., nota 209, pp 187-188.

a los poderes públicos un nuevo papel, por una parte, tendrán que garantizar la visibilidad y la legibilidad del sistema educativo, asegurando así la estabilidad del conjunto, y por otra, deberán suscitar asociaciones para liberar nuevas energías para la educación.

La autoridad federal tiene ante sí el reto de hacer de la participación una realidad a través de los distintos tipos y niveles de participación, que tenga como punto de partida la escuela y asciendan a través de las distintas mediaciones y jurisdicciones del sistema educativo para garantizar su articulación, representatividad y eficacia. Junto con la coordinación intergubernamental y la comunicación, la participación social constituye una estrategia para generar un sentido de corresponsabilidad en quienes, en definitiva, constituyen los actores protagónicos de la tarea educativa.

4.3.3. Comunicación e información en la gestión educativa

La comunicación es fundamental para un sistema, mediante este proceso vital sus elementos se relacionan entre sí afectando e influenciando la dirección de sus vidas individuales y de sus tareas comunes. A través de ella, el sistema establece una relación funcional con el medio y, en un permanente intercambio de informaciones y conductas, el sistema integra su estructura y funciones.

La comunicación en un sistema social se da cuando se presentan tres hechos: 1) la emisión o acto de comunicar; 2) la información; y 3) el acto de entender, la diferencia entre emisión e información, “[...] Existe comunicación si Ego comprende que Alter ha emitido (y por lo tanto es posible atribuir a su responsabilidad) una información. La emisión de información (Alter dice, por ejemplo, hoy llueve) no es en sí una comunicación. La comunicación se realiza únicamente si logra una comprensión: las informaciones se comprenden (hoy llueve) y la responsabilidad de la emisión de Alter (que lo dice por ejemplo, para invitar a Ego a tomar un paraguas)”.²⁵⁶ Es así como a través del acto de entender se realiza la distinción entre emisión e información, distinción que da fundamento a la comunicación.

Existe una serie de factores que condicionan y hacen de la comunicación un proceso de gran complejidad, por ejemplo, en el intercambio de mensajes

²⁵⁶ CORSI, Giancarlo y Esposito, Elena, et. al., op. cit., p. 46.

entre dos individuos, quizás el proceso de comunicación más elemental de todos, intervienen múltiples factores entre los que pueden citarse el lugar donde se desarrolla la comunicación; la distancia física entre los interlocutores; el soporte utilizado para comunicar, verbal o escrito, la conversación cara a cara o por teléfono, con o sin la presencia de terceros; el status sociales de los interlocutores y sus respectivos códigos (hombre, mujer; joven, maduro; dirigente, mando medio, empleado, obrero; policía, médico); las experiencias anteriores de comunicación de los interlocutores; la personalidad de los interlocutores (introversión, extroversión, capacidad de adaptación, ansiedad); las motivaciones para comunicar; el conocimiento de los hechos o de la situación que han suscitado la comunicación; la manera de expresarse, entonación y ritmo del discurso oral o escrito; y los gestos, la mímica y las miradas.²⁵⁷

La comunicación en las organizaciones

En la organización como sistema social, los procesos de comunicación se relacionan con los factores antes mencionados y con factores de grupo. Sin embargo, deben contemplarse otros más específicos entre los que se hallan el número y diversidad de los interlocutores reales o potenciales, la complejidad de las redes, el peso de la pirámide jerárquica, y las estrategias de los individuos y grupos.

En las organizaciones, los procesos de comunicación condicionan su sobrevivencia y eficacia, dado que permiten mantener la interdependencia entre los distintos componentes que la organización necesita para funcionar. No existe organización que no tenga como operación propia la comunicación.

La apertura de la organización al entorno se basa en su mayor o menor capacidad para establecer y mantener con éste, a través de la comunicación, intercambios de información para conocer las necesidades y expectativas del entorno que ella puede satisfacer e informarle sobre sus servicios o productos. La eficacia de las organizaciones se basa en la cooperación articulada de elementos especializados e interdependientes y, por tanto, en la eficacia y exactitud de sus comunicaciones.

Al referirse al sentido social de la comunicación, y luego de afirmar que el grado de desarrollo de un individuo, organización o sociedad puede medirse por su capacidad para comunicarse consigo mismo y con el mundo que le

²⁵⁷ INAP, *Organizaciones públicas, guía temática básica*, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 1997, p. 23.

rodea, Menéndez apunta que: “[...] La comunicación social permite promover el desarrollo por medio de la aportación de la energía individual al bienestar social, el ser por el dar que define al *homo participans* y que se complementa con el *homo consumens*—el ser por el tener—, en combinación indispensable para perfeccionar el sistema social”.²⁵⁸

La comunicación gobierno-sociedad

Entre las estrategias para impulsar las medidas de transformación del Estado, existe consenso al considerar la necesidad de fortalecer, no sólo la articulación al interior del gobierno, sino con las personas, empresas, instituciones y demás actores en los diferentes ámbitos de la sociedad. Ello requiere de instancias y procedimientos de comunicación que permitan tanto el conocimiento público de la información generada por el gobierno, como el conocimiento por parte del gobierno de las expectativas y reacciones de los diferentes grupos sociales.

No es necesario hacer demasiadas disquisiciones sobre la importancia y ventajas del proceso de comunicación entre gobierno y sociedad, la comunicación que permita el acceso público a la información generada por organismos públicos se revela como un espacio política y académicamente poco explotado. Un mayor y mejor flujo de información desde los organismos públicos hacia la sociedad tienen beneficios evidentes, “[...] En principio fortalece al sistema democrático en tanto contribuye a la formación de mejores ciudadanos. En segundo término, provoca un sinnúmero de efectos secundarios positivos sobre el sistema social al transparentar los procesos colectivos en donde el estado tiene incidencia [...]”.²⁵⁹ En este sentido, se reconoce que una mayor apertura de los organismos públicos permite mejorar el desempeño de los diferentes actores privados, pero también de los mismos decisores públicos, conformando un proceso de retroalimentación positiva imprescindible para una gestión pública moderna.

La comunicación gobierno-sociedad debe ser concebida y ejercida entonces como un proceso bidireccional, en el sentido no sólo de lograr una suficiente difusión de las políticas oficiales sino de poder captar las reacciones de los diferentes grupos que tienen interés en los asuntos públicos.

²⁵⁸ MENÉNDEZ, Antonio. *Comunicación social y desarrollo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, pp. 7-8

²⁵⁹ INAP. *Aportes para la agenda de la reforma del Estado*, “Derecho de los ciudadanos a acceder a la información existente en el Estado”, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 1997.

La comunicación en la reforma del sistema educativo nacional

Como parte de la política pública, más aún si se toma en cuenta el carácter de las funciones que deberá desempeñar la autoridad central como responsable de normar, planear y evaluar al sistema educativo nacional en su conjunto, será imprescindible una comunicación que coadyuve al conocimiento y ejercicio efectivo de estas funciones. La emisión de información suficiente por parte de la Secretaría de Educación Pública, permitirá concientizar a la sociedad sobre la necesidad de la reforma educativa y lograr su adhesión, en especial, la de los actores directos, como los funcionarios, docentes, padres de familia y alumnos. La comunicación deberá ser un factor que contribuya a que los actores tengan un mejor conocimiento del sistema educativo y constituye en sí, una condición para que entren en acción y tomen control de las diferentes metas y procesos que a ellos atañen.

Respecto al papel de la comunicación en la gestión educativa, Louis Gerstner señala que la empresa educativa tendrá éxito con más probabilidad, cuando una gran cantidad de maestros, padres, alumnos y líderes compartan la visión de cómo debe desempeñarse la educación.²⁶⁰ La comunicación en la educación no debe ser sólo una cuestión de relaciones públicas, sino debe comunicar la sustancia de la tarea educativa.

La federalización educativa supone una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones, nuevos protagonistas y actores deben ser reconocidos a nivel local, este hecho tiene importantes consecuencias en las funciones que tradicionalmente habían sido concebidas y ejercidas por la Secretaría de Educación Pública, como órgano central de planeación y evaluación del sector. En la nueva conformación descentralizada del sistema educativo la comunicación entre los distintos niveles y actores será necesaria para el adecuado conocimiento y aplicación de las políticas oficiales. En este contexto, hoy más que nunca, la planeación tiene ante sí el reto de convertirse en una tarea compartida con capacidad para cumplir funciones de investigación, análisis y estrategia, pero sobre todo de comunicación y concertación.

Los asistentes al Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación²⁶¹ advertían que la experiencia de los países

²⁶⁰ GERSTNER, Louis, *Reinventando la educación. Nuevas formas de gestión de las instituciones educativas*, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 122-123.

²⁶¹ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, "La planificación de la educación en el año 2000", Congreso Internacional sobre planeamiento y gestión del desarrollo de la educación, México, 26-30 de marzo de 1990, p. 14.

donde se había venido ejerciendo una planificación indicativa o incluso imperativa centralizada, demostraba ampliamente los límites de un cambio impulsado de arriba hacia abajo. Señalaban como un imperativo actual que los planificadores debían, luego de convencer al político de que las acciones que proponen son justificadas, convencer a quienes habrán de ser los responsables directos de llevar a la práctica tales acciones. Insistieron, asimismo, en la necesidad de que los planificadores dominaran la comunicación que establece el nexo entre el nivel central y la base, para contribuir a que la información circule de forma descendente y ascendente.

Así, la necesidad de la comunicación no sólo se aplica a las administraciones educativas en sus distintos niveles, sino a la propia escuela en su relación con el entorno y al interior de ella misma. Los directivos escolares deben promocionar sus escuelas y compartir ideas con la comunidad educativa, por lo que deben abrir los canales de comunicación que faciliten la construcción de una visión compartida.

Con respecto a las reacciones que producen las políticas oficiales, advierte Latapí Sarre, se carece de instancias y procedimientos para captar las reacciones de los diferentes grupos sociales. No obstante que sus orientaciones afectan a los intereses de numerosos grupos, añade Latapí, fueron muy escasas las reacciones públicas al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Afirma que no existe en el país un foro público en donde la sociedad pueda informarse de modo sistemático sobre lo que está sucediendo con la educación en los estados del país. Esporádicamente se tiene noticia de innovaciones interesantes en alguna entidad, pero se desconoce el cuadro completo.²⁶²

Latapí insiste también en que no basta dar a conocer las cifras de matrícula de cada estado en documentos de muy escasa difusión, sino que “[...] interesaría tener información sobre aspectos cualitativos como los siguientes: si el estado realiza evaluaciones del aprendizaje de sus alumnos y cuáles son los resultados; si han hecho ajustes al calendario y está intentando ampliar la jornada escolar; si funcionan los consejos de participación social y con qué modalidades; si está innovando otras formas de supervisión y organización escolar; si está aplicando programas específicos de formación en valores; si los profesores acuden efectivamente a los centros de maestros y cómo utilizan sus recursos; si las escuelas

²⁶² LATAPÍ Sarre, Pablo, *Política educativa e información pública*, Proceso No. 1107, México 18 de enero de 1998.

captan la señal de EDUSAT y la aprovechan efectivamente; si se están intentando aproximaciones diferentes a la educación indígena, y otros varios temas".²⁶³

Sin duda que la planeación y evaluación del sistema educativo en sus distintos niveles de desagregación, y considerando las nuevas condiciones de operación, no tiene que limitarse a la producción y utilización de la información con miras a tomar decisiones, será importante asimismo, difundir esta información. Muchas resistencias a determinadas políticas oficiales pueden explicarse en la información incompleta o inexacta.

Una más amplia difusión de las informaciones recabadas, procesadas y analizadas, así como de los resultados obtenidos por las investigaciones, con mejores controles de la confianza y neutralidad, contribuiría a esclarecer los debates y las finalidades perseguidas. Permitiría a la vez el establecimiento de una comunicación más eficaz con los grupos sociales, incluyendo a quienes suelen tener dificultades para hacerse oír en el momento de la elaboración de las políticas y de los planes.

Lo anterior hace necesario instalar progresivamente nuevos mecanismos institucionales para facilitar, según el caso, relaciones de trabajo estrechas y la coordinación o el intercambio de información y la comunicación.

Al respecto conviene recordar, una vez más, que si no existe por parte de administradores y profesores una identidad con los principios y objetivos, no sólo del sistema educativo nacional y/o estatal, y con respecto a los planes educativos de ambos, se corre el riesgo que el compromiso y aún más, los intentos de cambio estén destinados al fracaso. Esta identidad tiene como sustento la información y la coparticipación, sólo de esta manera podrá generarse un sentido de corresponsabilidad en quienes, en última instancia, serán los que lleven a la práctica lo que en dichos planes se establezca.

La comunicación y el derecho a la información en la gestión pública y educativa

En la relación entre la administración pública mexicana con la ciudadanía no existen la tradición ni las bases jurídicas para informar y, mucho menos,

²⁶³ *Idem.*

para establecer mecanismos de comunicación entre los órganos de gobierno y los diferentes actores sociales, con ello se desaprovecha la posibilidad de establecer un proceso de retroalimentación positiva que propicie el mejoramiento, no sólo de la actuación individual de actores públicos y privados, sino su corresponsabilidad y actuación conjunta.

Existen en la legislación mexicana disposiciones relacionadas -o que debieran estarlo- con la obligación del gobierno a proporcionar información al ciudadano.

En primer término, el artículo 6° constitucional hace referencia al derecho a la información: “[...] La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Mientras la primera parte del precepto se refiere a un derecho de tipo individual, ya que establece la libertad de expresión como uno de los derechos fundamentales de todo ciudadano, la segunda parte alude a un derecho de tipo social, debido a que comprende la obligación del Estado de asegurar para los integrantes de la sociedad, la recepción oportuna y objetiva de información sobre sus actos y decisiones. Cabe decir que esta segunda parte se adicionó como producto de la reforma realizada hace poco más de veinte años, publicada el 6 de diciembre de 1977.

Por otra parte, el artículo 8° constitucional a través del derecho de petición, se refiere al derecho ciudadano de formular solicitudes de diverso tipo a la autoridad, y a la obligación de ésta, a darles respuesta. Este precepto da la posibilidad de que, entre el tipo de solicitudes formuladas, el ciudadano demande del servidor público información sobre el desarrollo o situación que guarde algún asunto relacionado al ámbito de competencia.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contempla como obligación del servidor público, el informar o rendir cuentas a la ciudadanía. Con relación a esta cuestión, la ley establece el deber del personal al servicio del Estado, de “[...] Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento e inutilización indebida de aquella”.²⁶⁴

²⁶⁴ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982, modificada por los decretos publicados los días 10 de enero de 1994, 12 de diciembre de 1995 y 24 de diciembre de 1996.

La responsabilidad de informar a la ciudadanía tampoco se haya considerada explícitamente en los Reglamentos Interiores de las dependencias del Ejecutivo Federal, donde generalmente se establece la obligación de emitir información hacia otras dependencias y organismos gubernamentales, no así para con la sociedad.

En el ámbito que atañe al presente trabajo, este tipo de obligación informativa no aparece dentro de las atribuciones del titular de la Secretaría de Educación Pública. En el caso de los subsecretarios, la fracción VII del artículo 6° del Reglamento Interior de esta dependencia,²⁶⁵ señala la obligación de estos funcionarios de “[...] Proporcionar la información, datos y cooperación técnica que sean solicitados por otras dependencias y entidades de la administración pública federal”.

De acuerdo con lo anterior, es posible apreciar que no existen las bases jurídicas suficientes para documentar y propiciar el establecimiento de una política de comunicación entre gobierno y sociedad en lo general, ni entre las autoridades y los diferentes actores del sistema educativo en lo particular. A casi veinte años después de haberse vislumbrado y consagrado el derecho a la información, y debido a la importancia que reviste en el proceso actual de modernización de la sociedad y del Estado, el contar con una ciudadanía informada, es preciso adecuar la normatividad para que responda a la evolución de la realidad en este rubro. La actualización del marco legal debiera partir de la reforma al mismo artículo 6° constitucional para lograr una definición y formalización más precisas del derecho de la sociedad a acceder a la información administrativa generada por el Estado, a las obligaciones de éste a proporcionarla y de establecer una política nacional de información y comunicación social.

Realizada la reforma constitucional anterior será recomendable entonces, la reglamentación de, cuando menos, las siguientes cuestiones:

- La obligación de las autoridades para crear mecanismos que faciliten el acceso público a la información.
- El uso de diversos medios tecnológicos para la adecuada cobertura de los servicios de información proporcionados por el gobierno.
- El deber del Estado -Federación, estados y municipios- de mantener permanentemente actualizada y disponible la información sobre sus actividades.

²⁶⁵ Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 1994.

- La definición de diferentes categorías y niveles de información, los términos de acceso, la disponibilidad y uso de la misma.
- Las condiciones en que deben formularse las peticiones de información y los términos en los que la autoridad debe darles respuesta.
- Los costos de los distintos servicios de información, al menos para garantizar los costos de operación de dichos servicios.

De cualquier forma, es recomendable que el derecho a la información sea también considerado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante la obligación del personal al servicio del Estado de proporcionar información a la ciudadanía en los términos y plazos que sean establecidos.

Específicamente en el campo educativo, conviene advertir que la Ley General de Educación en su artículo 31°, contempla la obligación de las autoridades educativas de dar a conocer a maestros, alumnos, padres de familia, y sociedad en general, los resultados de las evaluaciones realizadas, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa. Esta ley también prevé en su capítulo VII la integración y funcionamiento de consejos de participación social en las escuelas de tipo básico, a nivel municipal, a nivel estatal y a nivel nacional. A pesar de que el funcionamiento de los consejos representa la posibilidad de contar con un mecanismo de comunicación, dados los escasos avances registrados en este sentido, lo anterior no es más que una mera posibilidad.

En términos generales puede afirmarse que no existen, ni la estructura jurídica ni la tradición política para la información y comunicación social en la gestión educativa, por lo que además del trabajo legislativo que se realice en este sentido, será necesario permear específicamente la normatividad educativa y fortalecer la práctica de la información y comunicación en los diferentes niveles de la gestión educativa. Siendo la educación un servicio de interés social, será importante fortalecer la información y comunicación entre autoridades y sociedad a través de modalidades más ágiles, directas y accesibles.

Avances y posibilidades en el uso de INTERNET como medio de comunicación entre la comunidad educativa

Las tecnologías de la computación y las comunicaciones están abriendo nuevas posibilidades para la obtención, procesamiento y acceso a la

información, proyectos de comunicación que hasta hace algunos años eran impensables por su costo y complejidad, hoy en día son factibles organizativa y económicamente hablando. Recientemente, y como parte del crecimiento sin precedentes en el uso de INTERNET, la Red de Redes, la Secretaría de Educación Pública puso en operación una página WEB. Se difunde a través de este medio electrónico una gama de información que resulta por demás interesante y de utilidad para la comunidad educativa y para el público en general.

Ligada al conjunto de dependencias del Ejecutivo Federal, como parte de la página WEB de la Presidencia de la República, la página electrónica de la autoridad educativa nacional, ofrece vínculos con *home sites* de unidades administrativas que forman parte de la propia secretaría. Entre los tópicos de información disponibles en la página referida, pueden encontrarse:

- Semblanza, dimensión y estructura del sistema educativo nacional.
- Requisitos, lugares, instancias responsables y tiempos de respuesta sobre los trámites y servicios al público.
- Panorama general de las acciones de reforma llevadas a cabo en la educación básica y normal de mayo 1992 a la fecha.
- Documentos oficiales de la educación, entre los que se encuentran artículos constitucionales, la Ley General de Educación, las leyes educativas estatales, el programa sectorial y el informe de labores.
- Estadística general de carácter nacional y estatal por nivel y modalidad educativa.

No obstante las innovaciones y avances alcanzados, existen importantes posibilidades que aún deben ser desarrolladas y algunas deficiencias a ser corregidas, en este orden de ideas, se propone lo siguiente:

- Crear listas o foros de discusión que permitan a la comunidad educativa canalizar y expresar sus opiniones, en suma, debatir los temas educativos de importancia nacional.
- Crear y difundir una revista o boletín nacional de educación con secciones para los diferentes tipos y niveles educativos.
- Crear buzones electrónicos para los diferentes funcionarios comenzando por el propio titular de la dependencia. Con relación a este punto, cabe decir que a los mensajes o *e-mail* enviados a las direcciones electrónicas señaladas en la página WEB, no siempre corresponde una respuesta, lo que hace suponer que estos mensajes no son recibidos, o bien que se reciben pero no existe la práctica de atenderlos.

- Promover un desarrollo homogéneo en la materia, a través de la creación de páginas WEB o *home sites* para todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, así como para unidades educativas estatales y municipales, lo que permitirá disponer de información detallada de los diferentes ámbitos de la tarea educativa.

Creación y publicación de un boletín o gaceta nacional de educación

Como parte del fortalecimiento de una política de comunicación en el terreno educativo, deberá buscarse en el corto plazo, divulgar e incentivar el interés, la reflexión, la investigación y la socialización de aquella temática que es importante para el desarrollo educativo del país. En este sentido, se propone la creación y circulación masiva de un boletín o gaceta nacional de educación a ser publicados trimestralmente o semestralmente para garantizar con ello, un espacio accesible a la divulgación educativa.

Entre las aplicaciones de un boletín de este tipo, se encuentra la de ofrecer un canal para difundir resultados de las acciones emprendidas por las autoridades educativas nacionales, estatales y municipales, así como experiencias de organismos vinculados al desarrollo de la educación de orden local, regional, nacional e incluso internacional.

Con la creación de este boletín podrá contribuirse a satisfacer la necesidad que hay de intensificar y sistematizar el intercambio de información educativa, de la innovación pedagógica, de la actualización docente, de la asistencia técnico-pedagógica y, en general, de todos aquellos elementos que favorezcan el conocimiento de las diversas experiencias vinculadas al tema de la educación. De igual importancia será intensificar por el medio propuesto, la cooperación horizontal y regional, entre gobiernos e instituciones en variados campos teniendo como base los temas prioritarios del desarrollo educativo del país.

Como una aplicación indispensable, el boletín deberá ser un medio para la difusión de normas, lineamientos, programas, directrices, convocatorias, recomendaciones técnicas y sugerencias pedagógicas para su interpretación y aplicación.

Tomando en cuenta que los usuarios potenciales de una publicación de este tipo serán fundamentalmente las administraciones educativas centrales, estatales y municipales, las asociaciones de profesores, los

profesores mismos, los directivos escolares, las escuelas y facultades de educación y bibliotecas, entre otras instancias, la difusión de este boletín por medios electrónicos e impresos deberá tener, en todo caso, un alcance que asegure en principio, el acceso a éste por parte de la comunidad educativa.

4.4. PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES PARA PRECISAR Y FORTALECER EL CARÁCTER NORMATIVO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

El marco jurídico que da sustento a la tarea educativa en general y a la tarea de la Secretaría de Educación Pública en particular, tiene su base fundamental en el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación, no obstante, la actuación de esta dependencia se halla igualmente regulada por importantes ordenamientos que aplican a la administración pública en su conjunto. Debido a los propósitos del presente trabajo, de esta miscelánea de ordenamientos, nos referiremos por una parte, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 38° señala los asuntos cuyo despacho corresponde a la Secretaría de Educación Pública. Por otra parte, al artículo 6° constitucional que en su segunda parte, hace referencia al derecho a la información, como un derecho de tipo social, ya que da cabida a la obligación del Estado de asegurar para los integrantes de la sociedad, la recepción oportuna y objetiva de información sobre sus actos y decisiones. Por último, y en el mismo sentido, habremos de referirnos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en virtud de que una de las propuestas que aquí se formulan, tiene que ver con la necesidad de incluir como obligación de los servidores públicos la de proporcionar a la ciudadanía, información sobre la gestión gubernamental.

Se pretende, en suma, formular propuestas concretas que contribuyan a habilitar y documentar el ejercicio de las funciones de la Secretaría de Educación Pública de cara al federalismo. No obstante que algunas de las mismas han sido mencionadas en rubros anteriores, este apartado concentra el conjunto de propuestas de adecuación jurídica que se considera necesario para precisar la posición de esta Secretaría, como elemento normativo del sistema educativo nacional, en congruencia con el esquema que para el análisis y diseño de dicha función se propone en este capítulo.

En atención al esquema mencionado, y por considerar que en algunos casos se requiere de mayor precisión o bien de la inclusión de nuevos elementos, se presentarán las propuestas de reforma legal de acuerdo con los siguientes aspectos:

Planeación general del sistema educativo:

- Propuesta de adiciones a la Ley General de Educación.
- Propuesta de reformas al artículo 38° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Regulación y asistencia técnico pedagógica:

- Propuesta de adiciones a la Ley General de Educación
- Propuesta de reformas al artículo 38° de la LOAPF.

Evaluación general del sistema educativo:

- Propuesta de reformas al artículo 38° de la LOAPF.

Corrección de los desequilibrios del sistema educativo:

- Propuesta de reformas al artículo 38° de la LOAPF.

Concertación y participación social:

- Propuesta de reformas al artículo 38° de la LOAPF.

Comunicación e información en la gestión educativa:

- Propuesta de reformas al artículo 6° Constitucional.
- Propuesta de adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Propuesta de reformas al artículo 38° de la LOAPF.

Puede observarse que por cada uno de los aspectos, se mencionan los ordenamientos jurídicos que se propone sean reformados.

4.4.1 Propuesta de adiciones a la Ley General de Educación

Dos son las cuestiones que de acuerdo con la orientación de este trabajo se considera necesario precisar en la Ley General de Educación, por un lado la relativa a la planeación general del sistema y, por otro, la relacionada a la regulación y asistencia técnico pedagógicas. Ambas cuestiones fundamentales que en el marco del federalismo deben llevar a cabo la

autoridad federal, y cuya definición en consecuencia, no debe soslayarse en el documento que constituye la base esencial del diseño competencial de autoridades educativas centrales y locales.

4.4.1.1 En materia de planeación general del sistema educativo nacional

Puede decirse que la planeación general del sistema educativo nacional es una noción prácticamente inexistente en la Ley General de Educación, salvo la mención hecha por la fracción XI del artículo 12° que señala como atribución exclusiva de la autoridad educativa federal, la de realizar la planeación y programación globales del sistema educativo nacional. Esta es una cuestión que no aparece más en tal documento, contrastando con la atención que la ley concede a la evaluación respecto de la cual precisa no sólo las atribuciones exclusivas que la autoridad federal tiene en la materia, sino que aporta también elementos sobre la obligación de las autoridades locales para realizar la función evaluativa atendiendo los lineamientos fijados por el órgano central.

Dado que la planeación educativa tiene un papel fundamental en la instrumentación de la política económica y social del país, resulta necesario fortalecer la noción de una planeación educativa nacional que, a través de la articulación de los planes educativos estatales, dé coherencia a la planeación educativa del país y garantice la correspondencia de ésta con el proyecto nacional desde una perspectiva de mediano y largo plazos propia de una planeación de tipo global o general.

En virtud de que la planeación general del sistema educativo nacional es una atribución consustancial a la rectoría del gobierno federal en la educación, resulta imprescindible entonces precisar en la Ley General de Educación las atribuciones federales en la materia, por lo que se propone incluir en el Capítulo II Del Federalismo Educativo, la Sección 5 denominada: De la planeación del sistema educativo nacional, con el articulado siguiente:

ARTÍCULO 32. Corresponde a la Secretaría realizar y controlar la planeación general del sistema educativo nacional y fijar los criterios de política educativa que deberán observarse en la planeación de los sistemas educativos estatales.

ARTÍCULO 33. La política educativa nacional se establecerá de conformidad con los principios señalados por el artículo 3° constitucional y atenderá los siguientes criterios:

- I. El desarrollo social, cultural, científico, tecnológico y el crecimiento económico del país;*
- II. La concreción de una efectiva igualdad de oportunidades para todos los habitantes en términos de cobertura y calidad de los servicios educativos;*
- III. La corrección de los desequilibrios educativos a través de la cobertura asistencial y de la ejecución de programas especiales tendientes a lograr una mejor calidad;*
- IV. El fortalecimiento de la coordinación, articulación y cooperación entre los sistemas educativos estatales; y*
- V. La conformación de una sociedad integrada consigo misma y con la comunidad internacional.*

ARTÍCULO 34. La planeación del sistema educativo nacional se fundamentará en la concertación de compromisos, la delimitación precisa de responsabilidades, y la coordinación de esfuerzos entre las diferentes autoridades y actores educativos.

Al insertarse los artículos propuestos se recorrería la numeración del articulado de la ley, es decir el actual artículo 32°, pasaría a ser entonces el artículo 35°.

4.4.1.2 En materia de regulación y asistencia técnico-pedagógica

En el ámbito de la educación básica, asegurar el carácter nacional no depende sólo de la emisión de contenidos comunes y únicos para su aplicación a nivel nacional, sino fundamentalmente del hecho de que los alumnos tengan acceso a un mismo servicio educativo en términos de calidad y equidad. Ello requiere, como ya se argumentó en el punto 4.2.1 de este mismo capítulo, que todas las escuelas de este nivel, además de aplicar un currículo nacional, cuenten con un modelo de gestión escolar propicio para el adecuado desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, de modo tal que independientemente del contexto geográfico, social y económico en que se sitúe una escuela, ésta posea las características

esenciales que aseguren la prestación de un servicio, de acuerdo con ciertos parámetros de homogeneidad y calidad esenciales que supone una educación de tipo nacional.

En este orden de ideas, será necesario establecer que la normatividad no debe circunscribirse a la emisión de planes y programas de estudios, sino que deberá abarcar la regulación de todos aquellos aspectos que hacen que el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje no sólo sea posible, sino que se efectúe adecuadamente. Aun cuando el control administrativo de los establecimientos educativos corresponda a las autoridades de cada entidad federativa, la gestión interna de los mismos, es decir, la gestión escolar, debe ser un asunto ante el cual la autoridad federal no debe permanecer indiferente.

Al determinar el alcance y las formas de intervención técnico pedagógica de la autoridad federal con respecto a los centros escolares, deben evitarse extremos que inhabiliten o inhiban la administración escolar. El establecimiento de modelos y normas mínimas de gestión escolar a cargo de la Secretaría de Educación Pública debe permitir especificar y derivar características propias para cada centro educativo de acuerdo a su entorno particular.

De esta manera, es imprescindible que la normatividad no se limite a la emisión de los planes y programas de estudio, sino que se conciba como la responsabilidad de guiar integralmente la tarea educativa partiendo del reconocimiento de esta tarea como un todo, y que no se anteponga o divida el trabajo administrativo y el trabajo pedagógico.

De acuerdo con lo expuesto, se propone crear dentro del Capítulo IV. Del Proceso Educativo, la Sección 4 denominada, De la Gestión Escolar con los siguientes artículos:

ARTÍCULO 57. Corresponde a la autoridad educativa federal determinar las normas mínimas que deberán cumplirse en la gestión de los centros escolares con el propósito de asegurar el correcto desarrollo de la tarea educativa.

ARTÍCULO 58. La normatividad técnico pedagógica deberá orientarse al establecimiento de bases de organización y de gestión para que

los centros educativos posean las características básicas que les permitan ofrecer un servicio de calidad.

ARTÍCULO 59. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, deberán verificar y apoyar las actividades de organización y planeación de las actividades docentes y administrativas que se realicen en los centros educativos buscando, en todo caso, la aplicación de modelos de gestión modernos y eficientes.

La autoridad requerida para establecer los modelos de gestión escolar a que se refiere la sección propuesta, deberá estar sustentada en un liderazgo pedagógico y técnico reconocido por las autoridades locales y la comunidad educativa. Esto supone una amplia capacidad para desarrollar las innovaciones pedagógicas imprescindibles para colocar a la educación a tono con las necesidades de desarrollo individual y social.

En esta tarea deberá convocarse a especialistas, pedagogos, docentes, estudiantes, padres de familia, escuelas, universidades y organizaciones de la sociedad civil, a debatir los temas sustantivos para el futuro educativo del país. Consecuentemente se requerirá de la suficiente capacidad para transferir con rapidez estas innovaciones a los distintos ámbitos y niveles del quehacer educativo, misión en la cual, la autoridad federal tendrá que trabajar estrechamente con las autoridades locales.

En este orden de ideas, será importante entonces, ofrecer apoyo y asistencia técnica a las administraciones locales mediante programas que incluyan la modernización de la gestión educativa, el intercambio de experiencias, la capacitación de personal, así como la introducción y uso de nuevas tecnologías. En la medida en que este proceso se realice con eficacia será uno de los medios que contribuirá a dar contenido y significado a la facultad rectora de la autoridad nacional.

La relevancia del desempeño de la Secretaría de Educación Pública con respecto a la regulación técnico-pedagógica, requerirá de la identificación adecuada de sus clientes y de los servicios que deberá proveerles ya que, más allá de un sustento legal, la autoridad educativa nacional deberá ser reconocida por el valor y los beneficios que su función normativa represente para las administraciones educativas locales.

Por otra parte, cabe aclarar que al recorrerse la numeración de los artículos como producto de la inserción de los seis artículos propuestos, el artículo 54° que da inicio el Capítulo V. De la Educación que Imparten los Particulares, pasaría a ser el artículo número 60°. Así, de 85 artículos se llegaría a un total de 91. En la tabla siguiente se muestra la estructura de la Ley General de Educación luego de la inclusión de las dos secciones que se proponen, las cuales se resaltan.

Estructura de la Ley General de Educación incluyendo las dos secciones propuestas	
Capítulo I	Disposiciones generales (arts. 1-11)
Capítulo II	Del federalismo educativo
Secciones	De la distribución de la función social educativa (arts. 12-17) De los servicios educativos (arts. 18-24) Del financiamiento a la educación (arts. 25-28) De la evaluación del sistema educativo nacional (arts. 29-31) De la planeación del sistema educativo nacional (arts. 32-34)
Capítulo III	De la equidad en la educación (arts. 35-39)
Capítulo IV	Del proceso educativo
Secciones	De los tipos y modalidades de educación (arts. 40-49) De los planes y programas de estudio (arts. 50-53) Del calendario escolar (arts. 54-56) De la gestión educativa (arts. 57-59)
Capítulo V	De la educación que imparten los particulares (arts. 60-65)
Capítulo VI	De la validez oficial de estudio y de la certificación de conocimientos (arts. 66-70)
Capítulo VII	De la participación social en la educación
Secciones	De los padres de familia (arts. 71-73) De los consejos de participación social (arts. 74-79) De los medios de comunicación (art. 80)
Capítulo VIII	De las infracciones, sanciones y el recurso administrativo
Secciones	De las infracciones y sanciones (arts. 81-85) Del recurso administrativo (arts. 86-91)
Transitorios	

4.4.2 Propuesta de reformas al artículo 38° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hoy en día, resulta evidente la necesidad de actualizar el artículo 38° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el texto de este precepto data del 29 de diciembre de 1976 y desde entonces, ha quedado al margen de los distintos procesos de reforma del sistema educativo nacional. A la luz de la nueva distribución social de la función educativa contemplada por el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación, su actualización resulta impostergable.

De acuerdo con la función normativa que, en el federalismo, se reconoce a la Secretaría de Educación Pública y tomando en consideración el esquema que para el análisis y diseño de esta función se propone en este capítulo, se considera necesario reformar el artículo tomando en cuenta los siguientes aspectos:

Finalidades de la función normativa:

- El carácter nacional de la educación;
- El impulso a la educación como factor de democracia y gobernabilidad;
- La equidad en el acceso y permanencia en los servicios educativos; y
- La existencia de una política educativa de carácter nacional.

Acciones sustantivas de la función normativa:

- La regulación y asistencia técnico pedagógica;
- La planeación general del sistema educativo nacional;
- La evaluación general del sistema educativo nacional; y
- La corrección de los desequilibrios del sistema educativo nacional o acción compensatoria.

Las estrategias de la función normativa:

- La coordinación y articulación de la gestión educativa o relaciones intergubernamentales;
- La concertación y participación social; y
- La comunicación e información en la gestión educativa.

En congruencia con el esquema anterior, se considera necesario actualizar el artículo 38° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, teniendo como punto de partida las nueve fracciones que a continuación se proponen:

- I. Establecer la normatividad técnico-pedagógica necesaria para garantizar el carácter nacional de la educación de acuerdo con los principios establecidos por el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación.*
- II. Realizar la planeación general del sistema educativo nacional de acuerdo con la planeación del desarrollo nacional, y fijar los criterios de política educativa nacional que deberán ser observados en la planeación de los sistemas educativos estatales por las autoridades educativas locales.*
- III. Realizar la evaluación general del sistema educativo nacional y establecer los lineamientos que deberán ser observados por las autoridades educativas locales en la evaluación de sus respectivos sistemas educativos.*

- IV. *Efectuar y promover con fundamento en la evaluación del sistema educativo nacional, y con la participación de las autoridades federales y locales correspondientes, medidas de compensación y corrección de desequilibrios educativos.*
- V. *Establecer y mantener con las autoridades educativas estatales, los mecanismos de comunicación y relación que permitan el ejercicio coordinado y efectivo de las atribuciones que de acuerdo con la Ley General de Educación corresponden a cada nivel de gobierno.*
- VI. *Fomentar la participación de la comunidad educativa y de la sociedad en general, en las tareas educativas y establecer los lineamientos que deberán ser observados en la constitución y funcionamiento de los consejos de participación social en la educación.*
- VII. *Establecer procedimientos y medios de información y comunicación accesibles que permitan el conocimiento oportuno y público de la información generada por el sistema educativo nacional, así como de las expectativas y necesidades que al respecto tengan la comunidad educativa y la sociedad en general.*
- VIII. *Brindar a las autoridades educativas la asistencia técnico- pedagógica necesaria para el mejoramiento de la gestión educativa en las entidades federativas.*
- IX. *Promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre la comunidad educativa nacional e internacional y poner a disposición de la sociedad en general, la información que permita un mejor conocimiento del sistema educativo nacional.*

4.4.3 Propuesta de reforma al artículo sexto constitucional en materia de comunicación social por parte del Estado. Aspectos a considerar en su reglamentación.

En el proceso de reforma del Estado existe consenso sobre la necesidad de fortalecer la articulación no sólo al interior del gobierno, sino con las personas, empresas, instituciones y demás actores en los diferentes ámbitos de la sociedad. Lo anterior requiere de instancias y procedimientos de comunicación que permitan el conocimiento público de la información generada por el gobierno, así como el conocimiento por parte de éste de las expectativas y reacciones de los diferentes grupos sociales.²⁶⁶ Resultan evidentes las ventajas del proceso de comunicación entre gobierno y

²⁶⁶ La comunicación entre gobierno y sociedad. "[...] En principio fortalece al sistema democrático en tanto contribuye a la formación de mejores ciudadanos. En segundo término provoca un sinnúmero de efectos secundarios positivos sobre el sistema social al transparentar los procesos colectivos en donde el estado tiene incidencia [...] INAP, *Aportes para la Agenda de la Reforma del Estado*. 'Derecho de los ciudadanos a acceder a la información existente en el Estado', Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires 1997.

sociedad, la comunicación que permite el acceso público a la información generada por organismos públicos se revela como un espacio política y académicamente poco explotado, un mayor y mejor flujo de información desde los organismos públicos hacia la sociedad tiene beneficios evidentes. Una mayor apertura de los organismos públicos permitiría mejorar el desempeño de los diferentes actores privados, pero también de los mismos decisores públicos, conformando así un proceso de retroalimentación positiva imprescindible en una gestión moderna. La comunicación gobierno-sociedad debe ser concebida y ejercida, entonces, como un proceso bidireccional, en el sentido no sólo de lograr una suficiente difusión de las políticas oficiales, sino de poder captar las reacciones de los diferentes grupos de interés en los diferentes asuntos públicos.

El artículo sexto constitucional se refiere, por un lado, a un derecho de tipo individual ya que establece la libertad de expresión como uno de los derechos fundamentales de todo ciudadano. Por otro, a un derecho de tipo social, porque da cabida a la obligación del Estado de asegurar a los integrantes de la sociedad, la recepción oportuna y objetiva de información sobre sus actos y decisiones.²⁶⁷

Con el propósito de precisar el derecho de la sociedad a acceder a la información administrativa generada por el Estado así como la obligaciones de éste, a proporcionarla y a establecer una política de información y comunicación social, se propone adicionar el artículo sexto constitucional de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

ARTÍCULO 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. *Con el fin de asegurar el conocimiento público de la información generada por el quehacer gubernamental, el Estado establecerá una política de información y comunicación social.*

²⁶⁷ Conviene señalar que esta segunda parte del artículo 6°, se adicionó como producto de la reforma hecha hace poco más de veinte años publicada el 6 de diciembre de 1977.

Realizada la reforma constitucional propuesta será recomendable entonces, la elaboración de una ley que considere la reglamentación de los siguientes aspectos:

- La obligación de las autoridades para crear mecanismos que faciliten el acceso público a la información.
- El uso de diversos medios tecnológicos para la adecuada cobertura de los servicios de información proporcionados por el gobierno.
- El deber del Estado -Federación, Estados y Municipios- de mantener permanentemente actualizada y disponible la información sobre sus actividades.
- La definición de diferentes categorías y niveles de información, los términos de acceso, la disponibilidad y el uso de la misma.
- Las condiciones en que deben formularse las peticiones de información y los términos en los que la autoridad debe darles respuesta.
- Los costos de los distintos servicios de información, al menos para garantizar los costos de operación de dichos servicios.

La reforma anterior tendría efectos en el conjunto de la administración pública y en el terreno educativo, sin embargo, su implementación daría lugar a importantes efectos sobre todo ahora que la federalización supone una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones, y donde nuevos protagonistas y actores deben ser reconocidos. En este contexto, la efectiva comunicación entre los distintos niveles y actores será necesaria para el adecuado conocimiento y aplicación de las políticas oficiales, la tarea educativa tiene ante sí, el reto de convertirse en una tarea compartida, en una tarea de comunicación y concertación.

La necesidad de la comunicación no sólo se aplica a las administraciones educativas en sus distintos niveles, sino a la propia escuela en su relación con el entorno y al interior de ella misma. En este sentido los directivos escolares deben promocionar sus escuelas y compartir ideas con la comunidad educativa, por lo que deben abrir los canales de comunicación que faciliten una visión compartida.

Al identificar la relación de la comunicación con la planeación y evaluación educativas, podemos decir que éstas no deberán limitarse a la producción y utilización de la información con miras a tomar decisiones, será importante de igual manera, difundir esta información. Muchas resistencias a determinadas políticas oficiales pueden explicarse en la información incompleta o inexacta.

Una mayor y efectiva difusión de las informaciones recabadas, procesadas y analizadas así como de los resultados obtenidos, contribuiría a esclarecer los debates y las finalidades perseguidas, permitiendo, a su vez, el establecimiento de una comunicación más eficaz con los grupos sociales incluyendo aquellos quienes suelen tener dificultades para hacerse oír en el momento de la elaboración de las políticas y de los planes.

Lo anterior hace necesario instalar progresivamente nuevos mecanismos institucionales para facilitar, según el caso, las relaciones de trabajo estrechas, la coordinación, el intercambio de información y la comunicación. Convendría recordar una vez más que si no existe por parte de administradores, profesores y distintos actores una identidad con los principios y objetivos del sistema educativo nacional y/o estatal, y con respecto a los planes educativos de ambos, se corre el riesgo que el compromiso y aún más que los intentos de cambio, estén destinados al fracaso. Esta identidad tiene como sustento la información y la comunicación, sólo de esta manera podrá generarse un sentido de corresponsabilidad en quienes, en última instancia serán los que lleven a la práctica lo que en dichos planes se establezca.

4.4.4 Propuesta de adición al artículo 47° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente, en el mismo sentido de la propuesta de modificación al artículo sexto constitucional y de su reglamentación, se propone incluir en el artículo 47° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la fracción XXII con el propósito de incluir la obligación del personal al servicio del Estado, de proporcionar información a la ciudadanía en los términos y plazos que sean establecidos. De esta forma la redacción de la fracción propuesta sería la siguiente:

XXII. Proporcionar de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos, la información que por razón de su empleo, cargo o comisión le sea solicitada por cualquier ciudadano.

De ser incluida esta fracción, se recorrería la numeración de las fracciones, la actual fracción XXII pasaría a ser fracción XXIII. Se pasaría entonces, de 24 a 25 fracciones en total.