

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 27

Monográfico: Reformas educativas: mitos y realidades /
Reformas educativas: mitos e realidades

Septiembre-Diciembre / Setembro-Dezembro 2001

TÍTULO: Las políticas educativas mexicanas antes y
después de 2001

AUTOR: Felipe Martínez Rizo

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS MEXICANAS ANTES Y DESPUÉS DE 2001

Felipe Martínez Rizo (*)

SÍNTESIS: A partir de un breve repaso de las políticas educativas que guiaron el desarrollo del sistema educativo mexicano durante el siglo xx, el artículo centra la atención en el análisis de las políticas de la última década del mismo, y en el del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, que contiene la propuesta de políticas para los primeros años del siglo xxi, tal como han sido presentadas por los responsables del sector educativo del equipo del presidente Vicente Fox. Se encuentra un grado considerable de continuidad, a la vez que un esfuerzo explícito por superar las limitaciones detectadas en las políticas de los dos sexenios previos, que fueron los últimos del régimen en que el gobierno del país estuvo controlado por el Partido Revolucionario Institucional.

35

SÍNTESE: *A partir de um breve repasso das políticas educativas que guiaram o desenvolvimento do sistema educativo mexicano durante o século xx, o artigo centra a atenção na análise das políticas da última década do mesmo, e no do Programa Nacional de Educação 2001-2006, que contém a proposta de políticas para os primeiros anos do século xxi, assim como foram apresentadas pelos responsáveis do setor educativo da equipe do presidente Vicente Fox. Encontra-se um considerável grau de continuidade, e ao mesmo tempo um esforço explícito por superar as limitações detectadas nas políticas dos dois sexênios prévios, que foram os últimos do regime em que o governo do país esteve controlado pelo Partido Revolucionário Institucional.*

(*) Profesor del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones de julio de 2000 constituyeron un hito en la historia de México, al tener como resultado la llegada a la presidencia de la República del candidato de una organización política diferente de la que, con diversos nombres, monopolizó el poder federal desde 1929: el Partido Revolucionario Institucional, PRI.

La duración casi secular del sistema político *emanado de la Revolución de 1910* —como rezaba la expresión en que se plasmaba la legitimidad del régimen *priista*— y su naturaleza fundamentalmente no democrática, hicieron que la toma de posesión de Vicente Fox, el 1 de diciembre de 2000, fuera vista con grandes expectativas por la sociedad mexicana, que, en una proporción considerable y de manera sin duda excesiva, esperaba del nuevo presidente una solución rápida, casi mágica, de los ancestrales problemas de pobreza y desigualdad del país. En sentido opuesto, elementos importantes hacían esperar una gran continuidad de las políticas públicas en relación con las adoptadas por los tres últimos gobiernos federales priistas:

- *Primero*: los aspectos positivos del antiguo régimen, que, al lado de los más oscuros —sobre todo en lo relativo a corrupción y autoritarismo—, enfrentó con éxito retos importantes, incluyendo el de ofrecer educación a una población que, entre los años 50 y 70 del siglo xx, experimentó el crecimiento demográfico más fuerte de cualquier país en la historia mundial previa.
- *Segundo*: un entorno económico y político mundial caracterizado por la convergencia de poderosas tendencias dirigidas al fortalecimiento de los mercados globales, la división internacional del trabajo y una competitividad económica basada en la ciencia y la tecnología.
- *Tercero*: las concepciones ideológicas y políticas de Fox y de quienes lo apoyaron como candidato —el Partido Acción Nacional, el Verde Ecologista de México y el grupo llamado Amigos de Fox—, más allá de puntos particulares cercanos a la izquierda y de manera congruente con su origen empresarial, en esencia no son muy diferentes de las de los últimos gobiernos priistas, cuestionados como neoliberales por la oposición de izquierda.

- *Cuarto*: la previsible dificultad para tomar medidas que variaran fuertemente el rumbo de las políticas nacionales, dada la ausencia de una mayoría clara en el Congreso, lo que se traduce en una gran lentitud para aprobar medidas legislativas tan importantes como una reforma fiscal que permita al ejecutivo contar con más recursos.

Un elemento adicional de difícil previsión a fines de 2000 se suma a los anteriores para dificultar la adopción de medidas novedosas importantes un año más tarde: la recesión económica nacional e internacional, que hace crecer considerablemente la dimensión de las necesidades, al tiempo que los recursos gubernamentales se reducen con los precios del petróleo y los ingresos fiscales.

2. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS MEXICANAS EN EL SIGLO XX

Para dimensionar los cambios recientes de las políticas educativas mexicanas, es necesario tener presente que por su Constitución el país es una república federal, formada por 31 estados y un distrito en el que reside el gobierno federal; en realidad, y en parte debido a la ausencia de un funcionamiento plenamente democrático de las instituciones nacionales, el régimen de gobierno a lo largo del siglo XX se distinguió por un fuerte centralismo, mayor incluso que el de muchos países democráticos de régimen no federal.

El sistema educativo moderno se constituyó a partir de la segunda mitad del siglo XIX, después de que la Constitución de 1857 adoptara la idea de una educación elemental pública laica, obligatoria y gratuita. Desde entonces hasta la época de la Revolución (1910-1917), y de manera congruente con el régimen federal, el manejo de la educación fue responsabilidad de cada estado, y al gobierno federal sólo le correspondió manejar las escuelas del distrito y de los territorios federales. Tras la aprobación de la Constitución de 1917, el gobierno federal incrementó su peso respecto a los estatales en todos los ámbitos. En lo relativo a educación esto se reflejó en la creación de un ministerio federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921. A partir de ese momento el peso del gobierno federal en el manejo de todo el sistema educativo nacional se hizo cada vez mayor. De esa fecha a la década de 1990 pueden distinguirse unas cuantas grandes tendencias en las políticas educativas:

- La de impulsora de la SEP, que veía en la escuela un medio clave para construir un país culto y democrático tras la Revolución. Admirador de las culturas prehispánicas y de los predicadores que acompañaron la conquista en el siglo xvi, José Vasconcelos promovió la educación con una concepción civilizadora y un espíritu misionero, que se reflejó en heroicas campañas de alfabetización y continuó con la época de oro de la escuela rural mexicana.
- La llamada de la *educación socialista*, impulsada a partir de 1934 con la presidencia de Lázaro Cárdenas, y que duró hasta el final de la de Ávila Camacho, en 1945, con la idea de formar un hombre libre de prejuicios y fanatismos religiosos, y una sociedad igualitaria, con una visión romántica y entusiasta con los primeros logros de la revolución soviética.
- Desde finales de los años 20 se desarrolló también un proyecto paralelo a los anteriores, el de la *educación tecnológica*, orientada a apoyar la industrialización del país, impulsado por Moisés Sáenz desde la presidencia de Calles.
- A mediados de la década de 1940 se estableció la tendencia que se conoce con la expresión de *escuela de la unidad nacional*, promovida por Jaime Torres Bodet, lo que supuso el abandono del proyecto de educación socialista.
- A partir de entonces comenzó a desarrollarse lo que llegaría a ser la política de *modernización educativa* de fines del siglo; podemos rastrear los antecedentes de esos elementos repasando las políticas educativas de los sexenios gubernamentales de la segunda mitad del siglo xx (cfr. Latapí (coord.), 1998; Meneses, 1984, 1991, 1996).

En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) las escuelas comenzaron a enfrentar las primeras manifestaciones de la explosión demográfica; el secretario de Educación Pública, J. Ángel Ceniceros, planteó por primera vez la necesidad de planificar el desarrollo del sistema.

En su segundo período al frente de la SEP, en el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), Torres Bodet dirigió la elaboración del primer plan nacional de educación, el *Plan de Once Años*, en forma casi simultánea aunque relativamente independiente de los primeros

esfuerzos de planeación hechos en otras partes de América Latina, como Colombia, con influencia de los trabajos de la OCDE y de la UNESCO, en particular del Proyecto Regional Mediterráneo.

Varias innovaciones importantes formaron parte de las políticas del Plan de Once Años, tratando de hacer frente a la explosión demográfica en el ámbito escolar, aumentando la capacidad de atención del sistema educativo: el doble turno en las escuelas, el impulso del programa federal de construcción de escuelas (CAPFCE) y el crecimiento de las escuelas normales para formar los maestros que se requerían. Otras iniciativas buscaban mejorar la calidad de la enseñanza, teniendo en cuenta las necesidades de los sectores mayoritarios de la población, formados por familias cuyas cabezas tenían baja o nula escolaridad y no contaban con los elementos básicos para apoyar a sus hijos; en este rubro destacó el programa de libros de texto gratuitos para todos los grados de la enseñanza primaria.

En el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970) las políticas del Plan de Once Años —concebido para cubrir cinco años del sexenio de López Mateos y los seis del siguiente— se siguieron aplicando; el acelerado crecimiento demográfico hizo que las cifras absolutas de matrícula previstas se rebasaran, aunque la cobertura de la demanda siguiera sin alcanzar el 100%.

La llegada de cohortes crecientes de alumnos al final de la primaria y la secundaria, como resultado de los esfuerzos anteriores, hizo que en el sexenio de Echeverría (1970-1976) la presión de la demanda se transfiriera a los niveles siguientes, dando inicio a una época de crecimiento sin precedentes de la educación media superior y superior, que se afrontó con una política de apoyo a la creación de nuevas instituciones en esos niveles: el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana, el crecimiento de universidades públicas y de institutos tecnológicos en los estados, y el desarrollo de la educación superior privada. En primaria se efectuó una reforma curricular y se elaboraron nuevos libros de texto; se aprobó también una nueva Ley Federal de Educación Superior. El Instituto Nacional de Educación de Adultos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fueron otras de las instituciones que surgieron en ese período.

En el terreno educativo, el sexenio de López Portillo (1976-1982) comenzó con un nuevo esfuerzo de planeación, que dio lugar al Plan Nacional de Educación presentado en siete volúmenes por Porfirio Muñoz Ledo a fines de 1977, que comprendía un amplio diagnóstico del sistema educativo, así como programas de trabajo para la educación básica, la formación de maestros, la educación en zonas deprimidas y para grupos marginados, la educación abierta, la capacitación, la educación tecnológica, la educación superior, la difusión de la cultura; la juventud, el deporte y la recreación, y la educación para la salud. Sin embargo, el Plan carecía de metas, que se anunciaban para los meses siguientes. El intempestivo cambio del secretario de Educación Pública, sustituido por Fernando Solana, hizo que el Plan nunca fuera terminado y que en su lugar se adoptara un conjunto de políticas menos ambicioso pero de enfoque muy práctico, con los llamados Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982, que comprendían 5 grandes objetivos y 52 programas, de los cuales 11 se definían como prioritarios, todos con metas precisas calendarizadas hasta 1982.

Ese conjunto de programas se llevó a la práctica a lo largo del sexenio. Los resultados mostraron la bondad de un enfoque de planeación práctico e imaginativo: pese a que las cohortes de niños más numerosas de la historia del país, las nacidas a mediados de los 70, llegaron a la escuela a principios de los 80, fue justamente en 1982 cuando se alcanzó por fin el viejo anhelo de que todos los niños pudieran tener acceso al 1er. grado de la primaria. Eso fue posible porque se abandonó el esquema rígido de escolarización mediante planteles convencionales, siendo reemplazado por una variedad de estrategias: albergues escolares, transporte, instructores comunitarios, etc. Sólo así pudo abatirse la demanda marginal no atendida en varias décadas. La meta de la eficiencia terminal, por su parte, siguió sin poder alcanzarse.

Un rasgo importante de la política educativa del sexenio 76-82 fue el impulso a la descentralización educativa que se dio en marzo de 1978, con la creación de las delegaciones de la SEP en los estados de la República; esta política reforzaba intentos descentralizadores previos poco exitosos, cuya urgencia ponía de manifiesto la creciente evidencia de lo inapropiado del centralismo en un país de las dimensiones de México.

Al haberse vuelto obligatoria la elaboración de planes sexenales de desarrollo, tanto de tipo general como para cada sector de la administración pública, en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-

1988) las políticas educativas se plasmaron en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*. En el contexto de la grave crisis económica que estalló a principios de 1982, el *Programa* planteaba una *revolución educativa*, con seis objetivos: elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes; racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a servicios, dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos; vincular educación y desarrollo; regionalizar la educación básica y normal y desconcentrar la superior; mejorar la educación física, el deporte y la recreación; y hacer de la educación un proceso participativo.

Los logros de la política educativa del sexenio distaron mucho del eslogan de *revolución* con que se le designó; la crisis económica se reflejó en la reducción de los recursos para la educación, en especial los relativos al salario de los maestros, que sufrieron un grave deterioro. Otro aspecto central de la política, el relativo a la descentralización, no mostró avance alguno.

3. LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN EDUCATIVA 1989-2000

Continuando y reforzando el cambio de rumbo comenzado por Miguel de la Madrid, las tendencias *modernizadoras* llegaron a un punto culminante en la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994). El término *modernización* se volvió central en el discurso y en las políticas, con dos vertientes: por una parte, el distanciamiento respecto a las posturas postrevolucionarias, especialmente en la versión predominante en los sexenios de Echeverría y López Portillo, considerados populistas e ineficientes; por otra, el deseo de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados.

Ambas vertientes coincidían en orientar la política en dirección de la reducción del peso del Estado en la economía, incrementando en cambio el papel del mercado, coincidiendo con las tendencias de Reagan y Thatcher dominantes en la época. En el marco de las nuevas ideas sobre la sociedad del conocimiento y de la importancia de basar la competitividad no en el bajo precio de las materias primas y de la mano de obra, sino en una mayor productividad gracias a los avances de la ciencia y la tecnología, la modernización del país incluía, como componente fundamental, la del sistema educativo.

Las políticas del *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994* aplicaban las ideas generales sobre modernización al terreno educativo en nueve capítulos, relativos a la educación básica, la formación de docentes, la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, la educación media superior; la educación superior, el postgrado y la investigación; los sistemas abiertos, la evaluación, y los inmuebles educativos.

En el sexenio de Salinas se dieron avances reales: la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto, así como la nueva Ley General de Educación y las reformas del Art. 3° de la Constitución. De especial trascendencia potencial fueron los avances en la descentralización educativa: en mayo de 1992, con Ernesto Zedillo al frente de la SEP, se logró el consenso necesario para que los 31 gobernadores de los estados de la República y el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaran con el gobierno federal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), con cuya base el gobierno federal transfirió a los estados el manejo y control de sus respectivos sistemas educativos en los niveles de educación básica y normal. Pese a estos avances, es cierto que las políticas educativas del sexenio salinista no resolvieron los viejos problemas educativos, como los de calidad y equidad; los defectos estructurales del sistema, en especial la imbricación del sindicato y las autoridades en la toma de decisiones, siguieron intactos.

Señalar las limitaciones de las políticas del sexenio 89-94 no implica compartir las críticas que las descalifican de manera absoluta como neoliberales; contra la idea de que se pretendía privatizar la educación, el sexenio salinista aprovechó la espectacular recuperación económica de la primera mitad de los 90 para incrementar en forma notable la cantidad de recursos públicos destinados a la educación, sobre todo mediante una importante recuperación de los salarios del magisterio. El gasto público en educación llegó, en 1994, a 5.7% del PIB, frente al 3.56% de 1989 (SEP, 1996: 165).

En el mismo sentido, conviene recordar también que al día siguiente de la firma del Acuerdo para la Modernización, en mayo de 1992, Carlos Salinas anunció el inicio de un importante programa compensatorio, que fue seguido después por otros similares: el Programa de Apoyo al Rezago Escolar. El PARE fue financiado con recursos del Banco Mundial y estuvo dirigido a los cuatro estados más pobres del país,

en una clara señal de que la descentralización no implicaba abandonar a su suerte a las entidades más pobres, y de que la modernización, criticada frecuentemente con la etiqueta de neoliberal, no era en realidad incompatible con una preocupación por la equidad, valor que en la Ley General de Educación de 1993 ocupó un lugar destacado, sin precedentes en la legislación educativa nacional.

La llegada a la presidencia de México de Ernesto Zedillo, anteriormente titular de la SEP, hizo que las políticas de su gobierno (1994-2000) tuvieran un alto grado de continuidad respecto a las de Carlos Salinas; por ello, en este análisis se considera que el antecedente inmediato de las políticas del gobierno de Vicente Fox es el de *modernización*, que caracterizó a la política educativa mexicana desde 1989 hasta 2000.

Elaborado en 1995 bajo la dirección de Miguel Limón, el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (SEP: 1996) comprende una introducción, que desarrolla de forma escueta algunos principios que sustentan las políticas a seguir; éstas se desarrollan fundamentalmente en tres partes, relativas a la educación básica, la de adultos y la media superior y superior; en una cuarta parte se presentan cifras sobre el financiamiento del sistema educativo y se subraya la necesidad de que el esfuerzo se distribuya entre el gobierno federal, los de los estados y municipios y los particulares.

Una rápida evaluación de los resultados del sexenio 1995-2000 muestra la habitual combinación de aspectos positivos y negativos (cfr. SEP 2000a, b, c). En el lado positivo de la balanza destacan:

- En lo relativo a educación básica —que desde 1993 incluye los seis grados de primaria y los tres de secundaria—, que las cifras de cobertura y eficiencia terminal aumentaron de manera importante, como resultado de la prioridad asignada a la educación básica respecto de la media superior y la superior, y de la disminución de la presión demográfica en el grupo de edad 6-14.
- Esfuerzos compensatorios que incluían programas con financiamiento internacional y trabajos con recursos propios que articulaban a las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social, alcanzaron a cubrir todos los estados de la República, en un esfuerzo sin precedentes en pro de la equidad.

- Una importante reforma curricular de la primaria, seguida por la renovación de los libros de texto gratuitos, mejorando su calidad y publicando libros en una veintena de lenguas indígenas.
- Proyectos innovadores que buscaban mejorar cualitativamente la educación en ámbitos como la enseñanza de la lectoescritura, las matemáticas o las ciencias, la gestión escolar, etc.
- La mejora técnica de los trabajos de evaluación de la educación básica emprendidos por la SEP desde 1979, y la participación de México en evaluaciones internacionales.
- Pese a la prioridad de la educación básica y las limitaciones presupuestales, y desmintiendo las acusaciones de que se buscaba privatizar la educación superior, en este nivel los apoyos a las universidades públicas iniciados por Salinas continuaron (Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES) y surgió uno muy importante, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), eje de la nueva política nacional de educación superior.
- La consolidación del proyecto de Universidades Tecnológicas, que ofrece carreras superiores cortas y que había comenzado a fines del sexenio de Salinas.
- Diversos mecanismos de evaluación de programas e instituciones de educación superior, como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y varias agencias acreditadoras de programas.

Frente a los logros anteriores, el lado negativo de la balanza sigue mostrando puntos preocupantes:

- Pese a los esfuerzos realizados, el censo de 2000 mostró que, de un total de unos 20 millones de niños y jóvenes de 6 a 14 años de edad, alrededor de un millón sigue fuera de la escuela; aunque en términos relativos se trata de un 5%, la cifra absoluta es importante.

- La reforma curricular de la secundaria sigue pendiente, al igual que una profunda redefinición de la educación media superior.
- Los incrementos al financiamiento del sistema educativo se vieron bruscamente interrumpidos en 1995, debido a la crisis económica que detonó en diciembre de 1994; pese a la recuperación posterior, los niveles de 1994 solamente lograron recuperarse a fines del sexenio 1994-2000.
- Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales de la educación básica no se difundieron, manteniéndose como documentos confidenciales, sin que se aprovecharan para fundamentar acciones de mejoramiento ni para la rendición de cuentas.
- La participación social sigue siendo un buen deseo.
- Pese a la transferencia de recursos que siguió a la firma del Acuerdo Nacional de 1992, la federalización de la educación básica sigue siendo insuficiente: en unos estados ha denotado esfuerzos nuevos, pero en otros sólo ha consistido en cambios administrativos superficiales. La transición de sistema central a descentralizado está lejos de terminar; falta el paso al municipio.
- Correlativamente, el peso del gobierno federal sigue siendo excesivo; dado el centralismo del sistema fiscal, los recursos para los estados provienen ante todo de transferencias federales, en tanto que, en general, los recursos propios tienen un peso menor; por otra parte, la Constitución misma atribuye en forma exclusiva al nivel federal competencias clave en el campo educativo, incluyendo la de establecer planes y programas de estudio de educación básica en todo el país.

Resumiendo, y de manera similar al sexenio anterior, la política educativa de los años 1995 a 2000 tampoco fue simplemente neoliberal. Aunque el calificativo pueda aplicarse con propiedad a algunas políticas económicas del sexenio, su influencia sobre la educación se vio atenuada por el peso de la vocación social que en México se atribuye a la escuela desde la Revolución.

Por otra parte, la descentralización educativa promovida durante la década pasada, denominada *federalización*, fue sin duda un avance desde la óptica del fuerte centralismo prevaleciente a lo largo del siglo XX, pero en la perspectiva de lo deseable es claramente insuficiente, pues el margen de acción de los estados permanece muy reducido, y el peso del ministerio federal, la Secretaría de Educación Pública, sigue siendo de hecho, y aún en la legislación, el principal.

Ampliando uno de los incisos anteriores debe destacarse un último rasgo, relativo a los cambios de la educación media, que han tenido un lugar destacado en las recientes reformas educativas en muchos lugares. En México la enseñanza media comprendía la secundaria, llamada *media básica*, y el bachillerato o formación técnica equivalente, denominado *media superior*; desde la Ley de 1993 la secundaria forma parte de la educación básica, y como tal se volvió obligatoria, pero fuera de eso no tuvo cambios significativos y su reforma curricular quedó a la espera de mejores tiempos.

4. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DEL SEXENIO 2001-2006

4.1 EL PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN PARA EL SEXENIO

El 28 de septiembre de 2001 se dio a conocer el programa sexenal del sector educativo que cada gobierno federal debe elaborar, según prescribe la ley. Bajo el nombre genérico de *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, el documento lleva el subtítulo de *Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI*.

En el período de transición, tras el triunfo electoral, varios grupos de trabajo prepararon los lineamientos del programa de gobierno. Para el sector educativo se produjo el documento *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006* (Coordinación del Área Educativa, 2000). Tras la toma de posesión de Reyes Tamez al frente de la SEP, comenzó el proceso de elaboración del programa sexenal con el trabajo de los equipos de cada área del ministerio, y con las rituales y poco efectivas consultas masivas al magisterio, a los padres de familia y a la sociedad en general. Tras una última etapa de integración y redacción que tuvo lugar en los meses de julio, agosto y septiembre, se presentó públicamente el *Programa*, que se estructura en tres partes:

La Primera se denomina *El punto de partida, el de llegada y el camino*, y comprende seis puntos, en los que se hace la relación del documento con el *Plan Nacional de Desarrollo*; se proponen elementos para lo que se denomina *un pensamiento educativo para México*; se presenta un diagnóstico sintético de la situación del sistema educativo mexicano en 2001; se propone una visión de la situación deseable del sistema a largo plazo, para el año 2025, a la que se designa con la expresión *un enfoque educativo para el siglo XXI*; se precisan objetivos en el horizonte de mediano plazo de 2006; y se definen mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.

La Segunda Parte del *Programa*, denominada *Reforma de la gestión del sistema educativo*, se refiere a puntos comunes a todos los tipos, niveles y modalidades educativos que tienen que ver con aspectos de naturaleza estructural, en particular los relativos a la organización del sistema educativo; su financiamiento; los mecanismos de coordinación, consulta de especialistas y participación social; el marco jurídico, y varios asuntos relativos al conocimiento del sistema educativo, su evaluación y su gestión integral.

La Tercera Parte del documento, titulada *Subprogramas sectoriales*, comprende cuatro capítulos que contienen cada uno los subprogramas de educación básica, media superior, superior y para la vida y el trabajo. Tras una breve Conclusión General, un anexo abarca el *Programa de Servicios Educativos para el Distrito Federal 2001-2006*.

4.2 LAS NOVEDADES DEL PROGRAMA 2001-2006

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* presenta rasgos novedosos en comparación con los documentos equivalentes de sexenios anteriores. Comenzando por la Tercera Parte, la más comparable, ya que contiene los subprogramas relativos a los diferentes tipos educativos:

- Empezando con el punto que se acaba de mencionar, es novedoso el subprograma para el Distrito Federal: como el gobierno de la entidad no ha querido asumir el control de los servicios de educación básica aplicando el Acuerdo para la Modernización de 1992, la SEP debe seguir encargándose de ellos a través de una subsecretaría especial, la cual elaboró el subprograma en cuestión que, por su naturaleza

diferente a los demás, que son de carácter normativo general, no se incluye en el cuerpo del *Programa* sino en un anexo.

- El subprograma más novedoso de la Tercera Parte es el de educación media superior: en planes sexenales previos, este nivel, que comprende el bachillerato y la formación técnica equivalente, no daba lugar a un subprograma especial sino que se incluía en el apartado de la educación superior, con la consecuencia de que se prestaba escasa atención a su especificidad y se le restaba importancia. En contraste con esto, el *Programa 2001-2006* consagra expresamente un subprograma a educación media superior, reconociendo que se trata de un nivel educativo que requiere de atención especial por dos razones: porque es el nivel que más crecerá en el sexenio, dadas las tendencias demográficas y el incremento de los niveles de cobertura y eficiencia terminal de la primaria y la secundaria, y porque los alumnos de educación media superior se encuentran en la edad más difícil y son los que necesitan un apoyo mayor de la escuela, adecuado a su edad, para hacer de ellos ciudadanos maduros, hombres y mujeres de provecho.
- El último subprograma de esta Parte, *la educación para la vida y el trabajo*—expresión que sustituye a la tradicional de *educación de adultos*— no tiene la extensión de los demás; el *Programa* indica que no se trata de un subprograma completo, sino sólo de lineamientos que serán ampliados cuando se constituya formalmente el organismo que manejará estas cuestiones, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT). En espera de que tal cosa ocurra y de conocer el subprograma en su versión completa, no se puede juzgar su contenido; los lineamientos del *Programa* anticipan, sin embargo, un acercamiento novedoso a este tipo de educación: se incluye la de adultos tradicional —alfabetización y educación básica para quienes no la cursaron en la infancia y capacitación para el trabajo convencional— pero también la formación permanente de profesionales y la educación para enfrentar necesidades diversas de la vida, lo que es congruente con las tendencias actuales y las previsibles de la sociedad mexicana del siglo *xxi*.

- El capítulo relativo a educación superior es muy diferente al equivalente del *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, pero en cambio tiene clara continuidad respecto al PROMEP que, como se ha dicho, constituye el eje articulador de la política de la SEP sobre educación superior desde 1997; a este respecto el *Programa 2001-2006* tiene también claras coincidencias con el documento prospectivo elaborado dos años antes por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, con el título *La educación superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo* (ANUIES, 1999). Se contempla un crecimiento extraordinario de la demanda de este tipo educativo durante los seis años del nuevo gobierno, y para que el sistema educativo esté en condiciones de atenderla, de manera que se satisfagan también las necesidades de los sectores productivos y las de la sociedad en general, se contempla un aumento importante del número de instituciones, a la vez que la diversificación de los programas, con especial atención a los de dos años por su reducido peso actual en el total, pero sin descuidar la licenciatura y el postgrado, subrayando su pertinencia y su calidad. Se contempla también la continuación y el fortalecimiento de los programas de evaluación y de apoyo a la consolidación de las instituciones.
- El subprograma de educación básica es el más extenso de los cuatro de la Primera Parte, y contiene un variado conjunto de propuestas, unas nuevas y otras que continúan programas en operación, a las que da unidad una propuesta que, de hacerse realidad, significaría un cambio importante: el que consistiría en poner a la escuela en el centro de la política educativa con las instancias superiores a su servicio, desde la zona escolar a la SEP, pasando por el nivel estatal.

Un rasgo común a los subprogramas anteriores del *Programa 2001-2006*, y también a los elementos de la Segunda Parte —que los distingue favorablemente de sus predecesores—, es la inclusión de metas muy precisas en su contenido y en lo relativo al momento previsto para alcanzarlas.

La Segunda Parte, con lo estructural y lo relativo a la gestión del sistema educativo, constituye una novedad. De manera congruente con

lo que apunta el subprograma de educación básica, se reconoce que la calidad del sistema sólo puede ser fruto del trabajo de cada maestro en cada aula de cada escuela; las estructuras del sistema, sin embargo, tienen un peso específico considerable que puede emplearse para fortalecer el trabajo de escuelas y maestros, pero que también puede ser un lastre que dificulte los avances en la base del sistema. Los apartados de la Segunda Parte constituyen un planteamiento que, en conjunto, buscan mejorar la forma en que funcionan las estructuras del sistema educativo, para que apoyen realmente la calidad de todas las escuelas.

- El primer apartado retoma lo relativo a la organización del sistema, incluyendo el viejo tema de su descentralización, así como la relación de los estados con el centro, el lugar de la escuela y los niveles intermedios: municipal y de zona o distrito escolar. Reconociendo avances y límites de la federalización promovida por el Acuerdo de 1992, el *Programa 2001-2006* se propone impulsar el proceso para llevarlo a su culminación en 2006, lo que implica la descentralización de la educación media superior y superior que todavía es manejada por el gobierno federal, además de la transferencia de los servicios de educación básica del Distrito Federal al gobierno de esa entidad. Pero el *Programa 2001-2006*, en forma consecuente con lo anterior, plantea también la necesidad de que se haga una profunda reestructuración de las oficinas centrales de la SEP misma, que, al descentralizarse la operación de todo el sistema educativo, no tendría por qué conservar una estructura pesada y poco funcional. El sistema educativo que el *Programa* contempla es uno conformado por los de las 32 entidades federativas, plenamente consolidado e integrado en un gran conjunto en el que la SEP, como instancia central, no tendrá un predominio sobre los estados, y todas las decisiones importantes, así como las funciones normativas y evaluativas, serán asumidas en forma conjunta por estos.
- El financiamiento. A sabiendas de que sus ambiciosas metas sustantivas no podrán alcanzarse sin una cantidad de recursos mayor a la que ha estado a disposición del sistema educativo, el *Programa* establece la meta de llegar en 2006 al 8% del PIB destinado a educación, pese a que se reconoce la dificultad de lograrlo. Considerando que, además del volumen total de los recursos disponibles, la calidad educa-

tiva depende también de su distribución y su utilización, el *Programa* propone el desarrollo de criterios de distribución que reduzcan progresivamente la inequidad de la distribución entre los estados de la República y hagan más eficiente su uso.

- Por lo que se refiere a los mecanismos de coordinación, consulta de especialistas y participación social, el *Programa* propone la creación de un conjunto de órganos especializados: un Consejo Nacional de Autoridades Educativas, en el que las máximas autoridades de los 32 sistemas estatales, bajo la presidencia del secretario de Educación Pública, tomen las decisiones educativas más importantes en estrecha coordinación; un Consejo de Especialistas de alto nivel y solvencia, en cuya opinión calificada se apoyen las autoridades para la toma de decisiones; varios órganos de participación, correspondientes a los grandes tipos del sistema, a través de los cuales se organice la de los padres de familia y la de otras instancias de la sociedad, para aportar elementos a la toma de decisiones y para hacer efectiva la rendición de cuentas. Se proponen también mecanismos para informar a la sociedad y para recoger sus puntos de vista.
- El marco jurídico de la educación nacional. Aunque la Ley de 1993 es relativamente reciente, el avance de la educación nacional, tal como lo contempla el *Programa 2001-2006*, requiere sin duda de importantes adiciones y actualizaciones, tanto en lo que se refiere a la educación básica como más todavía en relación con la media superior, la superior y la de adultos.
- Por lo que se refiere al conocimiento del sistema educativo y a los mecanismos para su evaluación y para su gestión integral, el *Programa* propone acciones precisas: mecanismos para apoyar investigación e innovación en todos los grandes tipos educativos, así como sistemas nuevos o renovados de indicadores y de información, en el sentido más amplio de la expresión, para apoyar la toma de decisiones, la investigación y los indicadores; avances substanciales de los sistemas de evaluación de todos los tipos y niveles del sistema educativo nacional, incluyendo el fortalecimiento de los mecanismos que ya existen para educación superior, y la creación de nuevos organismos para la básica y la media

superior; un programa para apoyar el desarrollo de una cultura de planeación y la capacidad de una gestión moderna y eficiente de la educación en todos sus niveles y en todos los estados.

La Primera Parte, por último, tiene elementos muy convencionales, como el punto que hace la relación con el *Plan Nacional de Desarrollo*, el diagnóstico de la situación del sistema educativo en 2001, y los grandes objetivos al 2006. Los restantes son, en cambio, novedosos:

- El punto 2, *Hacia un pensamiento educativo para México*. Este apartado del *Programa* parte de la idea de que la definición de una política educativa se basa en algunas concepciones educativas fundamentales, explícitas o implícitas, que a su vez implican ciertas ideas sobre el tipo de país que se juzga deseable, y, por consiguiente, sobre el tipo de personas que se espera sean los ciudadanos que vivirán en ese país, los que como niños y jóvenes serán los alumnos que el sistema educativo deberá preparar para su futura vida ciudadana.

Las nociones deseables de país, ciudadano y educación alcanzan, pues, una dimensión filosófica, lo que implica que habrá tantas posturas como pensadores o, por lo menos, como corrientes de pensamiento; el *Programa* reconoce de forma expresa que el Estado no puede pretender imponer una de tales posturas, que sería la de las personas que, circunstancialmente, ocupen los puestos que les permiten definir el contenido de las políticas oficiales. A la letra, el apartado en cuestión dice:

La construcción de un pensamiento educativo que oriente la política pública no es, por supuesto, una tarea exclusiva del gobierno; es también una tarea colectiva de maestros y académicos, de educadores y estudiosos de la educación: filósofos, historiadores, pedagogos, psicólogos, sociólogos, antropólogos y otros investigadores. El gobierno apoyará dicha tarea si promueve el desarrollo de instituciones educativas y académicas fuertes y, en general, en la medida en que fomente las condiciones que propicien el estudio, la investigación, la reflexión y el diálogo respetuoso. Buscando promover esa reflexión y ese diálogo, se presentan algunos elementos centrales del pensamiento educativo en que se basa el proyecto que contiene este Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001: 40).

El punto 2 incluye cuatro apartados relativos, respectivamente, a la justicia y la equidad educativas; al papel de la educación en el fortalecimiento de la identidad nacional en una sociedad multicultural como la mexicana; a la responsabilidad pública sobre la educación; a la innovación educativa en la sociedad del conocimiento, y a la complejidad del cambio educativo.

- El cuarto punto de la Primera Parte, que contiene la visión deseable del sistema educativo al año 2025, es novedosa también. Se inicia con la idea de que una transformación profunda de algo tan complejo y vasto como el sistema educativo de un país de 100 millones de habitantes no puede hacerse en seis años sino que implica tiempos mucho más largos, pero que las metas que se establezcan en un horizonte cercano adquieren sentido pleno si se ponen en la perspectiva del largo plazo y se ven como etapas en un recorrido de gran aliento.

Con la terminología de los métodos de planeación estratégica, se define el futuro deseable del sistema educativo mediante un conjunto de rasgos que configuran una imagen objetivo o visión que debería constituir un propósito digno de alcanzar, que podría concitar el entusiasmo de los actores del sistema para conseguirlo. Para caracterizar esa visión a 2025, el *Programa* utiliza también la expresión de un *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, cuya versión más sintética se resume en tres párrafos:

En 2025, el Sistema Educativo Nacional, organizado en función de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México.

Por sus concepciones pedagógicas y una creativa utilización de la tecnología, la educación mexicana será efectiva, innovadora y realizadora; sus resultados serán reconocidos nacional e internacionalmente por su buena calidad, fruto del profesionalismo de los educadores, de recursos proporcionados a sus responsabilidades, del uso de la información

para alimentar la planeación y la toma de decisiones, y de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación.

El Sistema Educativo será una organización que aprenderá de su entorno y se adaptará rápidamente a sus cambios, con una estructura flexible y diversificada, que corresponderá a un auténtico federalismo. Incluirá la enseñanza formal y la educación para la vida y el trabajo; articulará los tipos, niveles y modalidades, y las escuelas e instituciones del sistema entre sí y hacia el exterior; contará con órganos de consulta efectivos, con un marco jurídico funcional, y con la participación y el apoyo de toda la sociedad (SEP, 2001: 71).

El *Programa* desglosa la versión sintética anterior del *Modelo Educativo Siglo XXI* en las páginas siguientes, desarrollando cada uno de sus puntos (SEP, 2001: 72-75). La Segunda Parte, y cada uno de los subprogramas de la Tercera, contienen también visiones particulares de cada uno de los tipos de educación o de los aspectos a que se refiere cada apartado.

- El último punto de la Primera Parte, denominado *Cómo saber si avanzamos: evaluación y rendición de cuentas*, hace referencia al Sistema Nacional de Indicadores de la Presidencia de la República, que cubre aspectos clave de todos los sectores de la administración pública, así como al sistema, más completo, de indicadores educativos que las autoridades del sector requieren para sustentar sus decisiones. Además, el punto incluye consideraciones sobre la importante noción de rendición de cuentas, que debe precisarse puntualizando *quién debe rendir cuentas, ante quién, sobre qué aspectos, cuándo y cómo* (SEP, 2001: 79).

5. CONSIDERACIONES FINALES

El *Programa 2001-2006* pretende guardar un delicado equilibrio entre continuidad y cambio en relación con las políticas seguidas por las autoridades del sistema educativo durante los dos períodos anteriores de la administración federal, los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, de 1989 al 2000. La razón de que se busque esa postura intermedia es doble: por una parte, se debe al reconocimiento de que, al lado de limitaciones y fallas claras, las políticas previas tuvieron también

aciertos importantes que deben conservarse; por otra parte, la prudencia a que obliga el reconocimiento de la complejidad de los cambios educativos de que trata el quinto apartado del punto 2 de la Primera Parte (Cfr. SEP, 2001: 52-55).

Al comenzar la Segunda Parte, el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* hace una reflexión explícita sobre el tema del cambio y la continuidad, a partir de tres citas textuales del *Plan Nacional de Desarrollo* que muestran la presencia de la tensión en el documento base de las políticas públicas del gobierno de Vicente Fox:

El *Plan Nacional de Desarrollo* afirma que, para alcanzar sus grandes propósitos, se necesitan *acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión*, y añade que no se trata de *un proceso de mejora gradual y paulatina, sino de generar rápidamente los cambios profundos que nos permitan recuperar el tiempo perdido y la capacidad de respuesta para atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad.*

Sin embargo, el *Plan Nacional* precisa después que, *no obstante la urgencia evidente del cambio, el reto de forjar un buen gobierno no es una tarea que pueda realizarse por decreto o atendiendo a una tendencia mundial, sino que demanda un trabajo serio y persistente*, y, al referirse específicamente a la educación, el *Plan* apunta que:

Lograr que el sistema educativo nacional pase de la situación prevaleciente a la descrita no es sencillo ni puede lograrse en poco tiempo. Una administración federal comprometida no es suficiente, es necesario el esfuerzo sostenido de toda la sociedad. Los cambios deben darse progresiva pero firmemente, con base en programas de trabajo que comprometan a todos los niveles de gobierno y a todos los actores del sistema; es decir, con programas que involucren a toda la población. Iniciar este proceso es el objetivo medular de la acción gubernamental (SEP, 2001: 83-84).

Esta tensión entre cambio y continuidad parece una clave fundamental para analizar el discurso en que se plasman oficialmente las nuevas políticas educativas nacionales del gobierno mexicano.

El discurso resulta interesante: sin abandonar los propósitos modernizadores de la década anterior, se pretende buscar al mismo tiempo la calidad y la equidad, como señala el subtítulo mismo del documento. El ideal que se busca es alcanzar niveles de cobertura, eficiencia terminal y aprendizaje en educación básica, media superior y superior que nos acerquen a los de los países más desarrollados con los

que la globalización nos obliga a interactuar, al tiempo que reducir las desigualdades ancestrales de la sociedad mexicana y fortalecer su identidad multicultural.

De otra manera, el discurso pretende distanciarse igualmente de los extremos que constituyen los partidarios a ultranza del neoliberalismo y de sus acérrimos críticos globalifóbicos.

Es aún pronto para llevar el análisis más lejos; sólo el futuro dirá si los nuevos responsables de la educación mexicana alcanzarán el equilibrio que buscan; si lograrán vencer las fuertes resistencias al cambio del enorme sistema que un secretario de educación de la década de los años 80 describió como un paquidermo reumático; y si podrán acercarse razonablemente a la ambiciosa visión que han definido para el año 2025.

BIBLIOGRAFÍA

ANUIES (1999): *La educación superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México, ANUIES.

COORDINACIÓN DEL ÁREA EDUCATIVA DEL EQUIPO DE TRANSICIÓN (2000): *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*. México.

LATAPÍ SARRE, Pablo (coord.) (1998): *Un siglo de educación en México*. 2 vols. México, Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

MENESES M., Ernesto (1996): *Tendencias educativas oficiales en México*. 5 vols. 1821-1911, Porrúa, 1983; 1911-1934, UIA-CEE, 1986; 1934-1964, CEE, 1988; 1964-1976; CEE, 1991; 1976-1988, CEE.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1996): *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, SEP.

— (2000a): *Informe de labores 1999-2000*. México, SEP.

— (2000b): *Perfil de la educación en México*, 3ª ed. México, SEP.

— (2000c): *Memoria del quehacer educativo 1995-2000* (2 vols.) México, SEP.

— (2001): *Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI*. México, SEP.