

# La “transformación educativa” según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Conforme a lo dispuesto en la Ley de la Planeación, el pasado 31 de mayo Felipe Calderón Hinojosa presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el cual, desde una perspectiva general, la educación ocupa un espacio limitado, ya que es considerada básicamente desde el ángulo de los derechos que el Estado tiene obligación de atender. Este enfoque contrasta de manera notable con los planteamientos del mismo orden contenidos en el plan de desarrollo de la administración pasada, cuyo énfasis descansaba en la idea de considerar a la educación como “la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país” (PND 2001-06: 48). En el plan actual la propuesta para educación radica en la idea de una “transformación educativa” que resulta reiterativa y con pocos aportes para superar la problemática educativa nacional.

## Orientaciones generales para la educación y el trabajo científico

Para la definición de sus propósitos generales, el PND se apoya en tres referentes: el desarrollo humano sustentable, la seguridad, y el Proyecto México 2030. Con respecto a la noción de “desarrollo humano sustentable”, tomada de la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el plan comprende entre otros propósitos, asegurar para los mexicanos la satisfacción de necesidades fundamentales, como la educación (PND 2007-2012: 23). Pero, a cierta distancia de la perspectiva del organismo multilateral, el plan sexenal agrega que la “seguridad” constituye un elemento fundamental para lograr el resto de los objetivos sociales (*ibidem*, 24), y reconoce finalmente en el Proyecto México 2030 su principal fuente de inspiración al recoger parte de sus propuestas para

alcanzar una educación de calidad, fundada en la formación de valores y capacidades.

Los lineamientos para el sector educativo comprenden objetivos y estrategias en tres de los cinco ejes del plan: economía competitiva y generadora de empleos; el de igualdad de oportunidades, en el cual se presenta el mayor número de propuestas, y el de sustentabilidad ambiental, donde se especifica la importancia que tiene valorar la riqueza ambiental del país y se propone incorporar y actualizar los programas en los que se imparte este conocimiento en todos los niveles del sistema educativo.

En el eje correspondiente a la definición de la estrategia para impulsar el crecimiento y la competitividad de la economía, en la línea de “crecimiento elevado de la productividad”, se sugieren políticas para conectar los ámbitos de la educación y el desarrollo científico-tecnológico con el sector productivo: proveer de un mayor apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas, así como garantizar una adecuada propiedad intelectual; crear un vínculo estrecho entre el sector público, la academia y el sector empresarial, y facilitar el financiamiento de las actividades de ciencia, innovación y tecnología mediante la concurrencia del gasto público y el privado en las mismas (*ibid.*, 89-90).

Al considerar las líneas de política científico-tecnológica de las últimas décadas, es fácil advertir la ausencia de ideas nuevas al respecto en el PND. Con uno u otro énfasis, los mismos propósitos y planteamientos han estado presentes tanto en los anteriores planes nacionales de desarrollo, como en los programas sectoriales o especiales respectivos. Algunas de las propuestas –vinculación, descentralización, cambio institucional, pertinencia y productividad– formaban parte de la agenda de la

administración del presidente Vicente Fox Quezada. No obstante, sus límites fueron acotados por la insuficiencia de recursos públicos dedicados al sistema y por la magra inversión de la iniciativa privada. A lo largo del sexenio 2001-2006 la proporción de gasto para actividades de desarrollo científico-tecnológico en relación al PIB observó una tendencia decreciente al pasar de 0.42% a 0.38 por ciento.

Fuera de la esperanza de que el sector empresarial, ahora sí, realice inversión en ciencia y tecnología y de la expectativa puesta en una reforma hacendaria que incremente los fondos disponibles, el PND aporta pocos elementos de solución al tema clave de los recursos para mejorar la plataforma de investigación e innovación.

### La igualdad de oportunidades

La sección del PND que abunda en las propuestas educativas del régimen corresponde al reto de igualdad de oportunidades, el cual establece ocho áreas de acción: superación de la pobreza; salud; transformación educativa; pueblos indígenas; igualdad entre mujeres y hombres; grupos vulnerables; familia, niños y jóvenes; y cultura, arte, deporte y recreación. Si bien la educación atañe, de una u otra manera, a cada una de estas áreas, el principal desarrollo programático se despliega en el área de transformación educativa (176-199), cuyos objetivos propuestos son los siguientes:

Al menos en el plano de sus propósitos generales, el PND de este sexenio establece una línea de continuidad con la administración precedente. Según el comentario de Observatorio al PND del sexenio anterior, el esquema de prioridades podía resumirse en las tareas de “a) expansión general del sistema para garantizar oportunidades educativas a toda la población; b) eliminación de la exclusión por causas económicas; c) informatización del sistema; d) coordinación y descentralización; y e) apoyo al magisterio mediante recursos y formación”. Pero no deja de ser sintomático el cambio del enunciado rector: mientras que en 2000 se hablaba de una “revolución educativa”, al inicio del presente gobierno se fija el propósito de una “transformación educativa”. ¿Indica este matiz una expectativa decreciente sobre la posibilidad de mejorar la educación del país o simplemente expresa un ajuste realista acerca de las capacidades de inci-

dencia gubernamental en el sector? Cierta parte de la respuesta se puede localizar en el tipo de estrategias y acciones previstas para orientar la política educativa del sexenio.

### Continuidad y novedades en torno a la calidad educativa

Para incrementar la calidad del sistema educativo del país, que se entiende en el PND como una variable multidimensional que conjuga acceso, equidad, pertinencia y resultados educativos, el plan enuncia estrategias de carácter sectorial y transversal que, en resumen, se proponen fortalecer los procesos de evaluación del aprendizaje, del desempeño docente y de la gestión institucional; la capacitación del magisterio; la actualización de planes y programas; y la distribución de recursos dentro del esquema federalista (182-185).

La mayor parte de las acciones del objetivo representan continuidad y profundización de las líneas de política educativa desarrolladas en los últimos años. En particular, se propone que las evaluaciones de tipo objetivo, que ya se realizan en los niveles de la educación básica, se extiendan hacia la educación media superior y superior; se insiste en la importancia de construir un sistema nacional de evaluación educativa, y se apunta la necesidad de evaluar el desempeño docente.

Algunas propuestas relativamente novedosas son las siguientes: a) impulsar un sistema para el registro de aspirantes a ocupar cargos directivos de plantel de educación media superior; b) establecer mecanismos para que los ciudadanos puedan aportar sus propuestas sobre los contenidos de los libros de texto; c) revisar la secuencia de contenidos en la enseñanza de lengua y matemáticas en primaria y secundaria; y d) rediseñar los planes de estudio de educación media superior para que los alumnos cuenten con un mínimo de las capacidades requeridas en este nivel y puedan transitar de una modalidad a otra.

La primera de dichas propuestas implica la asignación por concurso de cargos directivos en planteles de la educación media superior federal. La propuesta se inició en mayo del presente con la convocatoria para la renovación de 68 puestos de director y el proyecto de concluir en 2010, con el mismo procedimiento, la renovación de los más

de 900 puestos existentes. De inmediato la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se inconformó reclamando “la inmediata derogación de la convocatoria, en la inteligencia de que en su lugar habrá de emitirse la que de manera conjunta acuerde la Secretaría con el SNTE” (*Reforma*, 22 de junio). Sería una señal inequívocamente positiva que la SEP no someta a negociación la decisión tomada. No obstante, también cabe destacar que el PND omite un pronunciamiento expreso acerca de los mecanismos de asignación de plazas docentes y directivas en el conjunto del sistema educativo bajo jurisdicción de la SEP.

La propuesta de que los ciudadanos participen en la revisión de los libros de texto admite varias lecturas. Cabe reconocer en ella el consabido interés de los grupos opuestos al “estatismo” de la educación pública, pero también los nuevos reclamos de participación ciudadana en materia educativa. Para emitir una opinión razonada habrá que aguardar a la expresión de los instrumentos respectivos. No obstante, es importante advertir que la misma depende de otro de los lineamientos contenidos en el Plan: activar los consejos de participación social previstos en la Ley General de Educación. De ser ratificada por el Ejecutivo federal, la reciente aprobación en ambas Cámaras del Congreso para reactivar el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) y los consejos estatales respectivos podría complicar esta línea de política educativa porque entre las atribuciones de los consejos técnicos están las de emitir propuestas y supervisar el contenido de los libros de texto.

Por otra parte, la idea de rediseñar los planes de estudio de educación media superior para facilitar la movilidad de estudiantes ha sido definida en torno a un posible “tronco común” entre las modalidades curriculares del nivel. Esta idea inició a finales del sexenio pasado con la reforma curricular de la educación profesional técnica y del bachillerato tecnológico. Esta sola medida, independientemente de su contribución al tránsito de alumnos, abre posibilidades de cambio relevantes y representa un viraje en la estrategia de diversificar las opciones de bachillerato de las últimas décadas. A los desafíos operativos para lograr el acuerdo entre los subsistemas universitario y tecnológico, así como el resto de las opciones de en-

señanza media superior, se añade el reto de formación y actualización de los docentes bajo el nuevo esquema.

### **Viabilidad y límites para arribar a la equidad social desde la educación**

El objetivo de reducir “las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas” se alcanzaría mediante ampliación de cobertura, acciones compensatorias de la desigualdad, becas en todos los niveles educativos, renovación de las políticas de alfabetización y educación de adultos, y una mayor integración de los niveles educativos para atacar el problema de la deserción. En el plano de las acciones, además de proponerse la continuidad y expansión de los programas existentes (infraestructura, programas compensatorios y becas) se agrega una nueva vertiente: la “profunda revisión de las normas del sistema educativo nacional” para “dar más posibilidades de movilidad a los estudiantes y, con ello, de permanencia en la escuela” (PND, 185-187).

Aunque en el Plan se anuncia como un nuevo propósito la expansión del esquema de becas y otros apoyos a los estudiantes en condiciones de pobreza, no está demás recordar que en 1999 la plataforma educativa del candidato del PAN a la presidencia se resumía en tres grandes propósitos: reforzamiento de infraestructura, educación a distancia y becas para estudiantes de preparatoria y educación superior. Al cabo tales propuestas fueron plasmadas en programas tales como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), la Enciclomedia, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes), y la implantación o reforzamiento de las modalidades de educación a distancia, por ejemplo los Centros de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) que proliferaron el sexenio pasado.

Más allá de las intenciones, tanto la viabilidad como el impacto educativo de las políticas de equidad dependen de dos elementos. El primero es financiero e implica reforzar significativamente el sustento económico de los programas, lo que a su vez depende de decisiones que tomen la Secretaría de Hacienda y los legisladores en el diseño y revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación. El segundo es más bien de corte conceptual y ope-

rativo, y está centrado en la construcción de opciones para evitar los riesgos de segmentación social del sistema.

### ¿Qué tan pertinente resulta el uso de nuevas tecnologías?

Con el objetivo de “impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida”, el PND propone, o más bien reitera, la estrategia de equipar a las escuelas con plataformas y redes informáticas, capacitar a maestros y directivos en esas tecnologías, y apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares. También se propone la transformación del modelo de telesecundaria vigente mediante la modernización de su plataforma tecnológica y la promoción de modelos de educación a distancia en educación media superior y superior (PND, 187-190).

Más de una década de experimentación con modelos educativos de base informática precede a estas propuestas. Algunos de éstos, como la Enciclopedia, iniciada el sexenio anterior a gran escala en planteles de primaria, han mostrado limitaciones en cuanto a su impacto en los resultados de aprendizaje medidos a través de las evaluaciones de la SEP y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Otros, de mayor antigüedad como la telesecundaria, el telebachillerato y los programas a distancia de educación superior, exhiben en muchos casos resultados cualitativamente inferiores a los del modelo convencional. El debate internacional sobre tales tecnologías hace notar, entre otros elementos, riesgos de dependencia tecnológica, dilemas de costo-efectividad, así como múltiples debilidades pedagógicas ocasionadas tanto por la “distancia” entre profesores y estudiantes como por el aislamiento del alumno en el entorno tecnológico. Por ello, la apreciación crítica, y desde luego autocrítica, de iniciativas de tal naturaleza debería preceder al enunciado de su reforzamiento como política educativa del régimen. Se esperaría que en el programa sectorial se ofrezcan datos y consideraciones en este orden de ideas para ponderar su pertinencia y viabilidad.

### ¿Cómo asegurar una educación integral?

El objetivo de “promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo” hace referencia a las relaciones de las instituciones con la comunidad, a la importancia de fortalecer la formación de valores morales y cívicos, a la seguridad en las escuelas, a la necesidad de atender la educación física y artística, y a la urgencia de contar con un sistema de información general y confiable sobre el sistema. Además se propone la enseñanza de ciencias en todos los niveles del sistema (PND, 190-193).

No obstante que la obligación de constituir el sistema de Consejos de Participación Social en los niveles escolar, municipal, estatal y nacional, está prevista desde la Ley General de Educación de 1993, y pese a reiteradas evidencias de su heterogéneo y limitado funcionamiento, el PND insiste en la misma fórmula para encauzar la participación de ciudadanos y padres de familia en los asuntos escolares. Esta vez en torno a la noción de las “comunidades escolares”. Siendo plausible el propósito de abrir la escuela a la participación de la familia y otros actores interesados, lo más importante reside en conocer cuáles procedimientos pueden materializar la intención. A estas alturas, se esperaría respuesta a una cuestión elemental: ¿es viable el esquema de participación previsto en la estructura de los consejos, o más bien habría que diseñar una alternativa mejor ajustada al objetivo? Se espera que el programa sectorial aborde esta problemática porque, en caso contrario, no es mucho lo que puede esperarse de esa línea de política educativa.

El programa Escuela segura arrancó en febrero de 2007 como una de las primeras acciones “educativas” del régimen. En éste participan las secretarías de Educación Pública, Salud, Seguridad Pública y Desarrollo Social, así como el SNTE y autoridades estatales y locales. Su primera fase (febrero-junio 2007) comprende 923 primarias y 255 secundarias en “zonas críticas” de once municipios, incluidas tres delegaciones del Distrito Federal. Se prevé ampliar su cobertura durante el sexenio hasta el límite de más de 25 mil escuelas ubicadas en zonas riesgosas. El programa implica acciones de vigilancia en el entorno, prevención de conductas indeseables, participación de la comunidad en el programa y elementos pedagógicos tales como la formación

en valores y actitudes favorables a la legalidad y la solución pacífica de conflictos.

Sin ser en sí misma cuestionable la estrategia, es discutible su centralidad como medio para asegurar el entorno de seguridad requerido por las escuelas, incentivar la participación de padres de familia en la gestión escolar, y fungir como medio pedagógico para la formación valorativa. Habrá que aguardar la evaluación de la primera fase del programa y analizar sus resultados. Además, interesa conocer si las medidas adoptadas en el proyecto serán arraigadas como una política sistemática, si se prevé extender su cobertura hacia instituciones de nivel medio superior y superior, y qué tipo de acciones, además de la prevención, se contemplan para atender o reprimir a los estudiantes que se identifiquen en perfiles de violencia, adicción y otras conductas consideradas riesgosas.

### **Continuidad de las políticas de educación media superior y superior**

A estos niveles educativos corresponden sendos objetivos del PND, y aunque aparentemente se formulan los mismos en ambos niveles (acceso, equidad, calidad y pertinencia), para la educación media superior hay un énfasis en mejorar la opción de formación para el trabajo y la propia estructura curricular de las distintas modalidades. Sobre el primer aspecto se insiste en la adopción del modelo curricular por competencias, las posibilidades de participación del sector productivo en varias instancias de la formación, así como la posibilidad de establecer “estructuras modulares que correspondan a sitios de inserción en el mercado laboral” (*ibidem*, 196).

El propósito de que la educación media superior sirva como preparación para estudios superiores y para el empleo productivo tiene una larga historia. Como objetivo, está presente desde la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria en 1867, se repite en el currículum de las escuelas vocacionales del IPN en la década de los años treinta del siglo XX, en las “opciones técnicas” del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM desde los setenta, en la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional (Conalep) en 1978 y posteriormente en la adopción de la modalidad de bachillerato “bivalente” a partir de los años ochenta.

Sin embargo, ninguna de las fórmulas adoptadas parece haber brindado una solución satisfactoria y definitiva, lo que amerita la revisión crítica de modelos y enfoques, tanto como la consideración de prácticas exitosas en México y el exterior. Las cuestiones a resolver son, en principio: ¿qué opciones reales de empleo tendrán los egresados de una formación profesional de nivel medio superior en una economía como la nuestra?, ¿qué alcance de compromisos, cuantitativos y cualitativos, se establecerán con el sector productivo para incentivar la formación profesional en este nivel?, ¿qué tipo de formación profesional se favorecerá en las modalidades y escuelas del nivel?, ¿qué clase de incentivos se brindarán a los estudiantes para que se involucren en las opciones de tipo profesional? Se espera que el programa sectorial brinde orientaciones claras al respecto.

Por último, las propuestas para educación superior son, todas ellas, marcadamente continuistas de las políticas perfiladas desde el inicio de los noventa. Se reiteran propósitos de mejora a partir de la operación de programas como el Programa Nacional de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (Promep), los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI), los fondos a concurso para equipamiento e infraestructura, y los proyectos para ampliación de la cobertura incluyendo las opciones de uso óptimo de capacidad instalada y educación a distancia. Frente a este panorama conviene preguntar: ¿en qué se apoya el gobierno para dar continuidad a dichos programas?

Aunque el PND formula la meta de alcanzar, al final del sexenio, una cuota de cobertura superior a 30% del grupo de edad relevante, omite relacionar esta meta con una de sus variables fundamentales: además de ser un problema de infraestructura y recursos, la ampliación de la oferta requiere ampliar y renovar la planta académica. En otras palabras, el crecimiento de la cobertura, si no va acompañado de una política decidida de contratación y habilitación de profesores universitarios, corre altos riesgos con respecto a la calidad.

También se reitera, al parecer con nuevos bríos, la necesidad de mejorar la planeación y coordinación del sistema en su conjunto. Aún está pendiente y se discute la decisión de crear un nuevo Consejo Nacional para la Planeación y Coordinación de la Educación Superior, o bien, reactivar el sistema de

planeación instituido desde 1978 y que ha mostrado síntomas de agotamiento. A reserva de discutir los pros y contras de la iniciativa apenas perfilada, cabe notar que sus posibilidades de operación efectiva, como también la posibilidad de concretar un sistema unificado de evaluación y acreditación de programas e instituciones, dependen en buena medida de la opción de reformar la vigente Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978), o bien de aprobar una nueva ley de educación superior. Ambas posibilidades se han explorado en el Congreso pero las iniciativas respectivas no han progresado en el trámite legislativo.

### Comentarios finales

La existencia de rezagos en el área educativa es reconocida en el diagnóstico preliminar que presenta el plan al proponer la transformación del sistema educativo mexicano. Se refiere, por ejemplo, al déficit de una educación de calidad, a problemas de infraestructura, a la prestación deficiente de servicios a la población indígena, así como al interés centrado en atender los asuntos administrativos del proceso educativo. Sin embargo, en lo general, son pocos los objetivos en los cuales el PND aporta elementos claros para la solución de dicha problemática. Aunque pocas estrategias mostraron impactos y resultados concretos, se mantiene el interés de dar continuidad a programas de éxito relativo de la pasada administración.

Aunado a lo anterior, conviene destacar la activa presencia de antiguos y nuevos actores en el escenario de la política educativa nacional. Por un lado, la práctica política desplegada por el SNTE para incidir en la definición de prioridades, enfoques y programas del sector, por otro la presencia del sector empresarial a través de distintas fórmulas de representación, están dando lugar a una compleja trama de intereses en la disputa por el control de la educación pública. Las reconocidas alianzas y vínculos del Ejecutivo federal con estos sectores pueden ser la principal limitante para que la SEP consiga encauzar y controlar un proyecto educativo coherente. En este orden de ideas, la educación como moneda política representa el peor escenario discernible.

Al inicio del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa se dio a conocer que la prioridad de esta administración educativa sería el combate

al rezago, entendiendo sobre todo el de los adultos sin instrucción básica completa. Con el correr de los meses el lugar de esa prioridad ha sido ocupado, con fluctuaciones, por la tecnología educativa, la reestructura de la enseñanza media superior, la vinculación educación-trabajo, los programas de becas o, más recientemente, la seguridad de las escuelas. Por ello, el Observatorio Ciudadano de la Educación recomienda enfáticamente que el programa sectorial en proceso de definición haga explícita cuál es, entre el cúmulo de proyectos y acciones que se sugieran, la prioridad central y las metas a alcanzar al respecto.

### Grupo de redacción de OCE

Colaboraron en este número

- Teresa Bracho (CIDE, División de Administración Pública).  
 Alejandro Canales (UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación).  
 Daniel Cortés Vargas (Doctorante, Universidad de Montreal).  
 Pedro Flores Crespo (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).  
 Antonio Gómez Nashiki (Universidad de Colima, Facultad de Pedagogía).  
 Mery Hamui Sutton (UAM -Azcapotzalco, Departamento de Sociología).  
 Pablo Latapí Sarre (UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación).  
 Aurora Loyo (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).  
 Aldo Muñoz Armenta (Universidad Iberoamericana, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas).  
 Maira Pavón Tadeo (UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).  
 Roberto Rodríguez (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).  
 Marisol Silva Laya (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).  
 Lorenza Villa Lever (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).

Invitamos cordialmente a todos los ciudadanos a sumarse a nuestra iniciativa. Favor de enviar sus nombres, con sus datos de localización e identificación al correo electrónico: [yoallin@observatorio.org](mailto:yoallin@observatorio.org)

Visítenos en <http://www.observatorio.org>