

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

**Comentarios al Programa Nacional de
Educación. Primera parte**

Comentarios al Programa Nacional de Educación. Primera parte

Cuando se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio, uno de los aspectos más criticados fue la ausencia de metas precisas en el documento. En respuesta a tal observación, tanto el presidente Fox como los secretarios de Estado afirmaron que en los programas sectoriales se precisarían las estrategias, acciones y metas de cada una de las políticas anunciadas. En efecto, el PNE enuncia un conjunto muy amplio de metas a lograr en el curso de la administración y a su término. El propósito de este comunicado es comentar algunas de las principales metas y ofrecer a nuestros lectores elementos de juicio para su valoración. También sugerimos a los lectores estar atentos al próximo VI Congreso Nacional de Investigación Educativa, a realizarse el próximo mes en Manzanillo, Colima (6 al 10 de noviembre), en donde además de reunirse el mayor número de investigadores dedicados a analizar el tema de la educación, se difundirán los resultados de la investigación más reciente.

1 La reforma y gestión

Durante la campaña presidencial del entonces candidato Vicente Fox, así como en el denominado período de transición de su gobierno, se insistió que uno de los elementos centrales para renovar el sistema educativo radicaba en la necesaria reestructuración de la SEP. A casi un decenio de iniciado el proceso de federalización de la educación, que implica la transferencia de recursos, responsabilidades y facultades a las entidades federativas, se ha mantenido casi incólume su estructura burocrática y la operación centralista de sus competencias para orientar la marcha, la supervisión y el contenido de la educación. Todavía más grave es el hecho de que los recursos financieros para la estructura central de la SEP (ramo 11), en comparación con los que se transfieren a las entidades federativas, han sido más abundantes respecto de los que recibía en 1994.

De hecho, en el documento elaborado por el equipo de la transición educativa en el 2000 (Bases para el programa 2001-2006 del sector educativo), se advertía la necesidad de buscar una mejor distribución de competencias en materia educativa en cada nivel de gobierno y criterios más equitativos para la asignación de recursos federales. En particular, se planteó la importancia de adecuar el funcionamiento de la SEP a los requerimientos de la nueva visión de la educación y del federalismo (p.31).

En el PNE el propósito de reformar la SEP se estipula en los siguientes términos al final de 2003, la SEP contará con un diagnóstico completo de la situación de su estructura y una propuesta de reestructuración, en 2005 habrá realizado los cambios que resulten pertinentes, deseables y posibles (p.92). Así enunciada la meta, es claro que la SEP, en el mejor de los casos, heredará la administración subsiguiente una estructura reformada, pero que no operará con base en tal reforma en el curso del período actual.

Otro de las grandes metas gubernamentales es Alcanzar, en 2006, una proporción del 8% del PIB destinada a educación (p.94). A diferencia del resto de metas, para ésta se hacen algunas precisiones: el porcentaje se refiere al total del gasto, lo que quiere decir que incluye gasto el público el y privado, y la tarea del ejecutivo se limitará a proponer a los legisladores un esquema para alcanzar esa meta dado que, se anota en el PNE,

la aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva del Congreso.

Debe recordarse que el propósito de incrementar los recursos al 8 por ciento respecto al PIB, fue uno de los compromisos de campaña más reiterados por el ahora presidente Fox, una de las propuestas del equipo de la transición educativa (aunque recomendó destinar el 8.5 por ciento) y una de las demandas más persistentes en el campo de la educación desde hace décadas, de modo que resulta hasta cierto punto explicable que se haya incluido esa meta en el PNE. Sin embargo, lo que resta por aclarar es en qué medida crecerá el gasto público y en cuál privado para alcanzar la meta. Las cifras indican que durante la administración anterior el gasto público en educación osciló entre el 4.7 y el 4.9 respecto al PIB, mientras que el gasto total (público más privado) pasó de 4.9 a 6.1 por ciento. La pregunta, a la vista del actual panorama económico, es si la meta podrá cumplirse y qué se hará para impulsar la educación si fuera imposible destinarle mayores recursos.

En cuanto a la meta de establecer un acuerdo con el SNTE en favor de la calidad de la educación, sorprende que en el PNE no se incluya un plazo para cumplirla. No se puede soslayar que alcanzar un acuerdo en esta materia podría ser un factor de suma relevancia para impulsar una mejora educativa, sobre todo a la vista de los indicadores, nacionales e internacionales, que muestran sensibles deficiencias en el desempeño y calidad del sistema educativo. Sería conveniente que las autoridades educativas y el SNTE hicieran públicas sus posiciones al respecto y que se concretara el contenido y fecha del acuerdo.

El diseño de una nueva gestión educativa complementa las metas indicadas con propuestas para profundizar el proceso de federalización y mejorar el esquema de participación social. En ambos casos, en lugar de anunciar reformas inmediatas, la SEP ha optado por una vía de transformación gradual que abarcaría la totalidad de este sexenio. Esta opción parece atender a la complejidad de un escenario político caracterizado por la presencia de fuerzas políticas y sociales diversas (partidos, fracciones, actores institucionales y movimientos sociales) con las cuales la SEP propone establecer un gran acuerdo nacional aunque no indica ni sus términos ni su plazo.

Otro aspecto relevante en la nueva gestión anunciada es la evaluación independiente, tema se viene discutiendo desde hace tiempo, que ha provocado controversia e incluso conflicto y que parece ser uno de los motivos tras el escándalo originado por la divulgación de los resultados del TIMSS de 1995. La meta indicada en el PNE en este aspecto es crear el Instituto Nacional de Evaluación en 2002 (p.100). No está de más recordar que en el presupuesto aprobado a la SEP en diciembre de 2000 se consideró una partida específica para este rubro (de aproximadamente 100 millones de pesos), que probablemente no se haya ejercido aún. Sobre el papel del instituto de evaluación, sus funciones y competencias existen múltiples interrogantes y riesgos a la vista, por lo cual consideramos urgente que la SEP aclare las características de la nueva institución y precise si su diseño y operación forma parte del presunto acuerdo con el SNTE.

2 Metas de crecimiento y cobertura

En el PNE abundan metas de cobertura para los distintos tipos y niveles del sistema educativo. En primer lugar, contar en 2006 con un modelo articulado de educación básica de 10 años (uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria). Aunque este es un objetivo-meta que reitera propósitos enunciados desde la Ley General de Educación (LGE) de 1993 y de los dos sexenios antecedentes, la SEP reconoce que es todavía una aspiración no cumplida. Adicionalmente, se proponen como metas de la educación básica ampliar en un 50 por ciento la cobertura para los grupos de población vulnerables, duplicar la cobertura de educación inicial indígena y lograr, también en 2006, que el 95 por ciento de los niños indígenas de 6 años ingresen a

la escuela primaria. Contrasta la precisión cuantitativa de estas metas con la ausencia de indicadores para apreciar el combate al rezago; de hecho, el PNE no establece una meta precisa sobre el particular, pues el programa respectivo, correspondiente al Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, indica: la próxima constitución legal del CONEVyT definirá tanto los recursos que se asignarán al organismo, como las facultades coordinadoras con que contará. Por ello el documento siguiente no incluye todos los elementos programáticos, en particular no establece metas precisas (p. 223).

Para la educación media superior, que en realidad debería ser educación media a secas una vez asimilada la secundaria al ciclo básico, el PNE propone la creación de una coordinación, objetivo que reemplaza a la propuesta manejada con anterioridad de crear una subsecretaría específica. Añade propósitos de reestructuración curricular con base en un nuevo modelo de bachillerato, la meta de incrementar en 50% el financiamiento al nivel y la meta de superar en 12% el actual nivel de cobertura. Desde luego el alcance de estas metas no dependen exclusivamente de una voluntad de reforma: el objetivo de financiamiento está acotado por la capacidad de la SEP de acceder a un financiamiento público creciente y la meta de cobertura depende, en buena medida, en la capacidad del sistema escolar para atraer y retener a la población de jóvenes en el tramo escolar correspondiente, situación que se torna delicada en un contexto de crisis económica como el que se avizora con toda claridad.

Otro tanto puede decirse de la meta de cobertura adjudicada al sistema de educación superior, en que se prevé la incorporación de casi un millón de nuevos estudiantes. Independientemente de la capacidad de crecimiento de los sistemas público y privado en este nivel, habría que considerar las posibilidades reales de los jóvenes para acceder a la oferta de estudios superiores propuesta en el PNE en un contexto como el indicado. En el diseño de reforma del nivel superior son más bien escasas las alternativas diseñadas para la atención de una demanda escolar que estará presionada tanto por apremios económicos de subsistencia como por una creciente disminución de opciones de empleo en el mercado profesional.

Es importante reconocer que el PNE no se reduce a las estrategias y metas que hemos comentado. Por el contrario, los temas que se abren a la discusión son múltiples y merecen un análisis en profundidad, lo que Observatorio propone discutir en futuros comunicados.

El pasado 28 de septiembre, en ceremonia encabezada por el presidente Vicente Fox en el Palacio de Bellas Artes, se presentó el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006. Por la importancia que tiene este documento en la definición de la política educativa nacional, Observatorio dedicará este comunicado y los próximos dos a su análisis.

A diferencia del Programa de Desarrollo Educativo del sexenio anterior, el PNE ofrece metas específicas para educación básica, media superior, superior y para el nuevo programa de educación para la vida y el trabajo. Dichas metas cuyo análisis será tema del próximo comunicado, así como los objetivos particulares, estrategias y acciones correspondientes, se refieren a los tres propósitos generales del programa: "avanzar hacia la equidad en educación, proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, e impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación" (PNE: 76).

En el PNE, además, se describen los medios para impulsar estos propósitos, así como las reformas que implican. También se establecen dos requisitos para hacer viable el cambio de enfoque. El primero, de carácter económico, es la ampliación del gasto hasta alcanzar un nivel equivalente a 8 por ciento del PIB, meta que discutimos en el comunicado anterior. El segundo es de naturaleza política y se refiere a la necesidad de lograr "un gran acuerdo nacional" (PNE: 40) en torno a las propuestas del programa y una

serie de acuerdos, consensos y pactos que reúnan los intereses de los actores involucrados.

Aunque en el PNE no está descrito en qué consiste el gran acuerdo nacional ni las particularidades de los acuerdos específicos, hay, en cambio, varias indicaciones que permiten apreciar la intención de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en torno a esta variable política.

3 "El gran acuerdo nacional"

El Presidente, en su alocución en el acto de presentación del PNE, se refirió a este instrumento invocando "el apoyo imprescindible de las maestras y maestros", así como la necesaria colaboración del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la responsabilidad de los padres y madres de familia, y de los medios de difusión y las organizaciones de la sociedad civil "para configurar (...) un gran acuerdo nacional en favor de la educación, y estructurar y dejar sentada así la comunidad educativa, en estrecha alianza con la tarea del gobierno."

En el mensaje del secretario Reyes Tamez Guerra, contenido en el texto del programa, se reitera: "convocamos a los profesores y a las organizaciones; a los padres de familia y los alumnos; a las escuelas e instituciones; a los demás sectores de la sociedad; a los poderes Legislativo y Judicial; y a los gobiernos estatales y municipales del país, a sumarse a un gran acuerdo nacional por la educación, buscando hacer realidad la prioridad de este sector en la agenda pública" (PNE: 12).

Es interesante que, a través de esta convocatoria, el Poder Ejecutivo Federal proponga ampliar la gama de sus interlocutores tradicionales y afirme la necesidad de concurrencia de otros actores (estudiantes, padres de familia, los demás poderes de la Unión y las organizaciones civiles) dentro del tablero de negociaciones que requiere la reforma de la educación.

Existe el riesgo de que una convocatoria de esa naturaleza quede en el plano meramente discursivo si la participación solicitada adolece de medios efectivos para su materialización. Es un riesgo más que aparente.

En el reciente Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional del 7 de octubre, suscrito por el Presidente de la República y los presidentes de los partidos representados en el Congreso, la educación se incluye en la "agenda social" en términos de "fomentar el acceso universal a la educación pública, laica, gratuita y de calidad", propósito contenido en el artículo 3o constitucional y en la Ley General de Educación; pero, a diferencia de otros enunciados políticos y económicos del acuerdo, no se anticipa ninguna estrategia para tal propósito ni tampoco ocupa lugar la educación en el elenco de las "acciones inmediatas" convenidas.

Así, a pesar de que para el Ejecutivo y también para los partidos políticos la educación es una prioridad, ésta escapa de su "visión estratégica" en la coyuntura. En el camino de obstáculos económicos a la vista, ni siquiera la necesidad de aseguramiento financiero del gasto educativo ha entrado en la discusión de la agenda política. Es preocupante.

4 Los acuerdos operativos

El PNE propone la necesidad de acuerdos específicos en tres áreas. Primero, en el plano de la relación entre la Federación y los poderes locales; segundo, en el de la participación social para la gestión y; tercero, en

cada uno de los "tipos educativos" del sistema.

Para profundizar la descentralización, se indica, es necesario sumar "la voluntad del gobierno federal, de los ejecutivos estatales, y de las instancias magisteriales" (PNE: 91). Bajo ese esquema ¿añade el texto? "los avances del proceso... no pueden establecerse de antemano en forma unilateral, y deberán ser resultado de trabajos participativos..." (ídem); por ello, "a partir de 2003 (se iniciará) la construcción de acuerdos atendiendo a las características específicas del desarrollo educativo de cada estado y los criterios de cobertura, equidad y calidad" (ídem).

La idea de iniciar en 2003 los trabajos de concertación para transferir a los estados las responsabilidades normativas, curriculares, compensatorias y de evaluación, deja entrever que al menos en este sexenio la operación sustantiva de tales funciones continuará regida por la SEP en el esquema federal tradicional y también que se ha optado por una estrategia gradual de cambio en este aspecto decisivo.

En el capítulo sobre la reforma de gestión del sistema educativo, el PNE incluye una serie de iniciativas para promover la participación social en la gestión y para mejorar los mecanismos de coordinación que implican, a su vez, acuerdos entre actores. Se propone la creación inmediata del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, presidido por el titular de la SEP y conformado por las máximas autoridades educativas de los estados y del Distrito Federal.

En segundo lugar, se establece la meta de lograr un "acuerdo conjunto entre la SEP y el SNTE para mejorar la calidad de los procesos y los resultados de la educación" (PNE: 97). A reserva de conocer el contenido de este acuerdo, todo parece indicar que aterrizará las relaciones y negociaciones que el SNTE ha entablado con el nuevo gobierno a lo largo del año y que, por tanto, será un acuerdo trascendental para la operación del programa.

Preocupa, sin embargo, que el mismo pueda sustituir el "gran acuerdo nacional" propuesto por el Ejecutivo y vemos necesario que se aclare a) si el acuerdo por la calidad educativa que se firmará con el SNTE es parte del acuerdo nacional, b) si se trata de instrumentos independientes, o c) si se prevé que a partir del primero se vayan sumando el resto de los actores convocados.

En adición a esta línea política, el PNE propone otros medios de participación social, que implican: reestructurar el Consejo Nacional de Participación Social, crear el Consejo Consultivo de Vinculación para la Educación Media Superior, crear un organismo de consulta integrado por especialistas en educación y promover nuevas formas de participación en el nivel local y escolar.

Estas iniciativas, que son plausibles, pertinentes y hasta urgentes, expresan la disposición de la SEP de ampliar la base de consulta para la definición de estrategias, programas y acciones; aunque también reflejan su propósito de conservar sus atribuciones normativas, rectoras y de toma de decisiones.

El nivel de educación superior, formado por universidades públicas ¿autónomas la mayoría, aunque no todas?, instituciones de educación superior, sobre todo tecnológicas, a cargo de la SEP o descentralizadas, y gran número de instituciones particulares de distinto tipo y calidad heterogénea, es el ámbito del sistema en que la necesidad de acuerdos resulta más evidente, así lo reconoce el programa al afirmar que "es necesario actualizar el pacto social en torno a la educación superior, de manera que el esfuerzo gubernamental se multiplique a través de las acciones y los compromisos de las instituciones y de los individuos" (PNE: 185).

A diferencia de otras zonas del sistema, en educación superior se requiere la concertación multilateral entre la SEP y los conglomerados institucionales más representativos, tales como la ANUIES y la FIMPES, la creación o reforzamiento de ámbitos en que pacten los gobiernos con las instituciones oficiales, las autónomas

y las particulares, así como la concreción de acuerdos específicos en temas que resultan cruciales, como la distribución del subsidio y las becas, las formas de supervisión de la educación superior particular, las formas de evaluación, acreditación y certificación, las normas comunes para el sistema, entre otros.

Precisamente porque el margen de gobierno de la SEP en este tramo del sistema educativo es mucho más reducido, resulta fundamental el despliegue de una capacidad política para concertar intereses y proyectos.

Naturalmente, el sentido de los acuerdos que se perfilan en el PNE está estrechamente asociado con las estrategias y metas del programa, tema al que se dedicará el siguiente comunicado.

5 Referencias

Comunicados OCE sobre Planes e informes oficiales

D.R. Observatorio Ciudadano de la Educación

Redacción: Alberto Aziz Nassif, Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Lorenza Villa Lever.

Octubre 13, 2001.