Introducción General

Detalle del mural
“Los Frutos”
Diego Rivera
1928, Fresco

INTRODUCCIÓN GENERAL

...el propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo es hacer de la educación el gran proyecto nacional.
Plan Nacional de Desarrollo

La educación y el desarrollo nacional

En toda sociedad moderna, la educación es considerada en forma unánime como un factor de primera importancia. Así se ha reconocido en México, desde sus inicios como país independiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su Artículo 3°, que la educación impartida por el Estado tenderá a *desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia*. La fracción I del artículo establece su carácter laico, y la fracción II añade tres criterios:

- La educación será democrática, considerando a la democracia *no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*.
- Será nacional, en el sentido de que, *sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura*.
- Contribuirá a una mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, *junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su Artículo 3°, que la educación impartida por el Estado tenderá a *desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia*

Otro punto de referencia indispensable para toda política es el análisis de la situación prevaleciente. En este sentido, una lectura objetiva del desarrollo de la educación nacional muestra que la sociedad mexicana realizó un enorme esfuerzo en este terreno durante el siglo

XX, a lo largo del cual el sistema creció en una forma sin precedentes, pasando de menos de un millón de alumnos a más de 30 millones. La misma lectura hace ver también que, por diversas razones, los avances alcanzados no han sido suficientes para hacer frente a los retos que el crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político plantean al país.

Es imperativo replantear las tareas de la educación mexicana, con el propósito de que efectivamente contribuya a construir el país que queremos: la nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, dinámica, orgullosamente fiel a sus raíces, pluriétnica, multicultural y con profundo sentido de la unidad nacional, a la que se adhiere el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*; un país en el que se hayan reducido las desigualdades sociales extremas y se ofrezca a toda la población oportunidades de desarrollo y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y el ejercicio real de los derechos humanos, en equilibrio con el medio ambiente.

Los grandes retos de la educación mexicana

En esta perspectiva, la educación nacional afronta tres grandes desafíos: cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo. Éstos son asímismo, los retos que señala el *Plan Nacional de Desarrollo* y que encuentran su expresión en tres principios fundamentales: educación para todos, educación de calidad y educación de vanguardia.

- Pese a los avances logrados hasta ahora, el desigual desarrollo de nuestro país, ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población, persisten niños y niñas, numerosos adolescentes y jóvenes que aún no son atendidos por nuestro sistema educativo. La situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes. Por ello la cobertura y la equidad todavía constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país.
- La efectividad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos son también desiguales y, en promedio, inferiores a lo estipulado en los planes y programas de estudio, y a los requerimientos de una sociedad moderna. Por ello, el reto de elevar la calidad sigue también vigente, en el entendido de que no debe desligarse del punto anterior pues una educación de calidad desigual no puede considerarse equitativa.
- Los problemas sustantivos de cobertura, equidad y buena calidad educativas, además de ser consecuencias de condicionantes

demográficas, económicas, políticas y socioculturales, dependen del funcionamiento de escuelas e instituciones, y del sistema educativo en su conjunto. El tercer desafío de la educación mexicana es alcanzar una mejor integración y una gestión más eficaz, en la perspectiva de las modernas organizaciones que aprenden y se adaptan a las condiciones cambiantes de su entorno.

Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI

El *Plan Nacional de Desarrollo* confiere a la educación, en forma reiterada y enfática, un lugar de primera importancia en el conjunto de las políticas públicas

La actual administración federal inició su gestión el 1 de diciembre de 2000, un mes antes de que se iniciaran el siglo XXI y el tercer milenio. Más allá de la carga simbólica que encierra esta fecha, el momento actual de la sociedad mexicana se caracteriza por presentar un conjunto de cambios importantes en todos los ámbitos. El *Plan Nacional de Desarrollo* los designa como *las transiciones del México contemporáneo*, y los analiza agrupándolos en cuatro rubros: demográfico, social, económico y político.

En cada uno de estos aspectos los próximos diez o veinte años presentarán al país retos y oportunidades de especial importancia; de la manera que México enfrente los nuevos escenarios dependerá que se encamine en la dirección del desarrollo o que se estanque por décadas, rezagándose cada vez más con relación a las naciones que avanzan con paso firme. En este contexto, el *Plan Nacional de Desarrollo* confiere a la educación, en forma reiterada y enfática, un lugar de primera importancia en el conjunto de las políticas públicas. El *PND* afirma:

> *...la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia...* (p. 34)
>
> Más adelante, el *PND* reitera el carácter central de la educación entre las estrategias del desarrollo nacional:
>
> *Aunque varios factores contribuyen a promover la soberanía de los individuos y la de los grupos sociales que éstos forman, para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza y en pro de la equidad. El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un*

El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo

> *conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.* (p. 48)

Por último, al precisar los compromisos de la nueva administración con el pueblo mexicano, el *Plan* establece que México requiere que la educación sea la columna vertebral de su despegue. *Estamos comprometidos con esta tarea*. (p. 155)

El Enfoque Educativo para el Siglo XXI es la expresión que sintetiza la visión del Sistema Educativo Nacional que aspiramos tener en 2025

Ante una sociedad inmersa en profundos procesos de transición, la educación nacional debe transformarse, desplegar la efectividad y la flexibilidad que necesita para superar los retos que afronta. El *Enfoque Educativo para el Siglo XXI* es la expresión que sintetiza la visión del Sistema Educativo Nacional que aspiramos tener en 2025, basado en la equidad, en la calidad y en la vanguardia del conocimiento.

En este programa se precisa ese *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, con un ambicioso conjunto de objetivos, políticas, líneas de acción, metas y proyectos definidos, que se refieren tanto al conjunto del sistema educativo, como a cada uno de sus componentes.

El Programa Nacional de Educación

Para volverse realidad, las políticas públicas traducen los propósitos generales en planteamientos precisos, a partir de los cuales puedan realizarse acciones concretas. La aportación de los programas sectoriales al *Plan Nacional* es la siguiente: precisión en el diagnóstico y la visión; concreción de los grandes propósitos en objetivos estratégicos y particulares; articulación del largo (2025), el mediano (2006) y el corto plazo (programas operativos anuales); particularización de líneas de acción y metas.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* es resultado de una consulta en la que participaron numerosas instituciones, dependencias y personas. La Secretaría de Educación Pública (SEP) condujo el proceso e integró sus resultados, con base en las atribuciones y responsabilidades que señala el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la dependencia del Ejecutivo Federal a cuyo cargo se pone la atención de la educación pública, definida en el Artículo 3˚ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* es resultado de una consulta en la que participaron numerosas instituciones, dependencias y personas

La Ley de Planeación, que reglamenta la forma de operar del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, establecido por el Artículo 26 de la Constitución, señala en su Artículo 16 que, a las dependencias de la Administración Pública Federal, corresponde:

> III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

La Ley de Planeación, en el Artículo 22, estipula además que la vigencia de los programas sectoriales *no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor*.

El Artículo 12, fracción XI, de la Ley General de Educación, establece como una de las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal la de *realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional*. Por último, el Reglamento Interior de la SEP precisa, en la fracción XV del Artículo 5, que una de las facultades del Secretario es la de aprobar los proyectos de programas sectorial, regionales y especiales de la Secretaría, en cuya elaboración intervendrán, siguiendo las instrucciones del titular del sector, los subsecretarios correspondientes, con base en la fracción IV del Artículo 6 del mismo Reglamento.

La elaboración del Programa Nacional de Educación

La elaboración de las políticas que desarrollará la administración federal del periodo 2001-2006 se inició inmediatamente después del 2 de julio de 2000. Una vez conformado el equipo de transición para el sector educativo, comenzó el proceso de diagnóstico y prospectiva del sector, cuyo resultado fue el documento titulado Bases para el *Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, presentado en el mes de noviembre; en ese esfuerzo participaron autoridades educativas, investigadores, especialistas, comunicadores, representantes populares, personas de organismos no gubernamentales y representantes del sector público y el privado.

Tras el inicio de la nueva administración, y simultáneamente a la conformación del *Plan Nacional de Desarrollo*, comenzaron los trabajos de elaboración del *Programa Nacional de Educación*. Estas labores preparatorias, a cargo de los responsables de los diferentes subsistemas y del propio titular de la SEP, aunadas a la consulta ciudadana, los 32 foros de ponencias realizados en los estados del país y las 64 reuniones de validación, así como las aportaciones de diversas entidades, fueron las fuentes de este documento.

El *Programa* recoge las experiencias, inquietudes y anhelos de miles de mexicanos que aportaron elementos para su elaboración, compartiendo sus conocimientos y preocupaciones, con la convicción de que la educación es asunto de todos.

Intervinieron en esta empresa lo mismo estudiantes, docentes y directivos de planteles en su calidad de ciudadanos, que investigadores, analistas y especialistas, sin faltar los padres de familia, los

egresados de los diversos tipos del sistema educativo y representantes del sector productivo.

Se recogieron aportaciones de diversas entidades y sectores interesados en la educación, como las siguientes: las comisiones de educación del Poder Legislativo, autoridades educativas de todas las entidades, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), organizaciones de padres de familia, la Comisión de Educación del Sector Empresarial (CESE) y otros organismos del sector privado. Asimismo se tomaron en cuenta los puntos de vista de organismos internacionales especializados en la materia.

La consulta ciudadana

Un total de 8,235 propuestas correspondientes a educación fueron enviadas por los interesados, a través del Servicio Postal Mexicano y vía Internet. La clasificación y procesamiento de esa información correspondió al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en tanto que su análisis fue responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública. La SEP identificó 11 aspectos principales en las aportaciones ciudadanas:

- Becas para estudiantes de educación básica
- Capacitación para profesores
- Educación para adultos
- Educación técnica y media superior
- Fomento de valores ciudadanos
- Actividad física y deporte
- Construcción y mantenimiento de escuelas
- Cultura popular
- Espacios y actividades culturales
- Investigación científica y desarrollo tecnológico
- Universidades

Del gran total, 2,398 opiniones que aportaron ideas novedosas para la elaboración del Programa Nacional de Educación fueron cuidadosamente clasificadas. De ellas 1,752 fueron ponderadas por la SEP. El resto fue enviado a otras dependencias del sector: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

Foros y reuniones de validación

De las 64 reuniones de validación y los 32 foros de ponencias, organizados por la SEP en todo el país, surgieron 82 informes finales. En las relatorías de las reuniones y los foros sobresale que 39% de las propuestas fueron novedosas, en tanto que 45% ya estaban incluidas en alguna de las líneas de acción del documento preparatorio del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Los temas reiterados en las reuniones y foros fueron cuatro:

- Contenidos y operación de los programas de actualización permanente de los profesores de educación básica.
- Nuevos mecanismos de apoyo financiero para los estudiantes y aspirantes a cursar la educación media superior.
- Impulso a la elaboración de proyectos escolares y de ejercicios de autoevaluación en las escuelas de educación básica, a partir de los resultados del proyecto de investigación aplicada sobre gestión escolar que actualmente opera en dos mil escuelas.
- Ampliación de la cobertura en educación básica y media superior, en modalidad abierta y a distancia.

El 39% de las propuestas fueron novedosas y los temas fueron:
• Programas de actualización permanente de los profesores de educación básica.
• Mecanismos de apoyo financiero para los estudiantes y aspirantes a cursar la educación media superior
• Impulso a la elaboración de proyectos escolares
• Ampliación de la cobertura en educación básica y media superior, en modalidad abierta y a distancia

Estas propuestas fueron igualmente integradas al *documento* preparatorio mencionado.

De este modo, muchos ciudadanos, al igual que numerosas instituciones y organizaciones aportaron elementos para la elaboración de este *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Se agradece a todas y a todos su colaboración.

Estructura del Programa

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* está organizado en tres partes. La Primera Parte, *El punto de partida, el de llegada y el camino*, comienza con un análisis de las cuatro transiciones del México contemporáneo con relación al sistema educativo. A continuación se presenta un conjunto de consideraciones, surgidas a partir de la experiencia nacional e internacional y con base en aportaciones de investigadores. Buscando trascender lo meramente descriptivo, en este apartado se proponen las grandes líneas de un pensamiento educativo que dé coherencia a las políticas que propone el *Programa Nacional de Educación*, para clarificar el enfoque educativo deseado y en la perspectiva del país que queremos construir. Este apartado concluye con reflexiones sobre la complejidad del cambio educativo, los obstáculos que debe superar y los factores que lo favorecen.

Tras presentar a grandes rasgos al Sistema Educativo Nacional que tenemos, la Primera Parte propone *Un Enfoque Educativo para el*

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 está organizado en tres partes. La Primera Parte, *El punto de partida, el de llegada y el camino*

Siglo XXI, es decir, la visión de la situación deseable del Sistema en 2025. Enseguida se resumen los objetivos estratégicos para el año 2006, precisando los pasos que se darán, durante la presente administración, para alcanzar la visión al 2025. La Primera Parte termina con el planteamiento de los mecanismos de evaluación y seguimiento que permitirán saber si se avanza en la dirección propuesta.

La Segunda, denominada *Reforma de la gestión del sistema educativo*

La Segunda Parte, denominada *Reforma de la gestión del sistema educativo*, propone políticas, objetivos particulares y líneas de acción que tienen que ver con aspectos estructurales y organizativos que permean a todos los tipos y niveles educativos. Se trata de cuestiones relacionadas con la federalización y gestión del Sistema: su financiamiento y los mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; su marco jurídico; los mecanismos de información y evaluación, y los de control escolar. Además de cruzar tipos y niveles educativos, las líneas de acción de la Segunda Parte tienen un carácter estratégico para la gestión integral del Sistema, y constituyen los instrumentos institucionales que apoyarán la realización de los propósitos sustantivos del Programa Nacional.

La Tercera Parte está integrada por los subprogramas relativos a la Educación Básica, la Educación Media Superior, la Educación Superior y la Educación para la Vida y el Trabajo.

La importancia de la educación básica, para ofrecer a los futuros ciudadanos el bagaje intelectual, afectivo y cultural que necesitan para la convivencia social, es admitida universalmente. La de la educación superior, por su parte forma a los profesionales que requiere la vida económica, social, política, cultural y científica del país.

La Tercera Parte está integrada por los subprogramas relativos a la Educación Básica, la Educación Media Superior, la Educación Superior y la Educación para la Vida y el Trabajo.

Con la misma claridad se subraya la importancia de la educación media superior, la de mayor despunte en las próximas décadas y la que mayor esfuerzo requerirá para brindar a millones de jóvenes un apoyo decisivo para su maduración personal y social. Por ello, en este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se incluye, por primera vez, un subprograma sobre la Educación Media Superior.

En cuanto a la Educación para la Vida y el Trabajo, su importancia se pone en evidencia por las dimensiones del rezago educativo acumulado tras décadas de crecimiento demográfico explosivo en la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad hay todavía 32 millones de jóvenes y adultos que no terminaron los estudios de secundaria, que forma parte de la educación obligatoria a partir de 1993. El reto de ofrecer a ese tercio de la sociedad mexicana formas efectivas de educación es de dimensiones similares al de atender a toda la población en edad de cursar los diversos tipos y niveles de la educación formal. Similar deberá ser también la prioridad que se le conceda, sea que pensemos en aumentar la competitividad de la economía mexicana en la sociedad del conocimiento, sea, con mayor razón aún, a partir de consideraciones elementales de justicia social, equidad y solidaridad.

La Conclusión General destaca los aspectos del *Programa* que lo hacen inaugurar una etapa novedosa en las políticas educativas

Sin embargo, el organismo que tendrá a su cargo la coordinación de este importante conjunto de acciones, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) está en proceso de

constitución; por ello en este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* solamente se adelantan los grandes lineamientos de las políticas respectivas, que se precisarán en el programa que el CONEVYT presentará una vez que sea constituido formalmente.

La Conclusión General, además de recordar la naturaleza permanente del trabajo de planeación, destaca los aspectos del *Programa* que lo hacen inaugurar una etapa novedosa en las políticas educativas de México. Se llama la atención, además, sobre la necesidad de que todos los actores del sistema educativo, y todas las fuerzas sociales del país, lleguen a un consenso sobre las grandes líneas que presenta el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en virtud de que se trata de verdaderas políticas de Estado en este ámbito tan importante de la vida de nuestro país.

Los anexos del Programa y otros programas del sector

Una de las acciones pendientes en el proceso de federalización es la transferencia de los servicios de educación básica al gobierno del Distrito Federal; avanzar en tal dirección es fundamental para reorganizar la administración de esos servicios en la capital del país. La magnitud y complejidad de ese sistema educativo hace necesario que la transferencia se realice de manera ordenada y gradual, formalizando acuerdos básicos entre la SEP, el gobierno de la ciudad y la organización sindical, precisando temas de infraestructura, administración de personal y financiamiento.

La SEP, por conducto de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, ha elaborado un subprograma para este sistema educativo, que pretende facilitar la transferencia de servicios, asegurando su continuidad. La culminación de este proceso permitirá que el gobierno capitalino desarrolle un proyecto educativo propio, de largo plazo, acorde con las necesidades de la población del Distrito Federal. Sin embargo, como la operación de los servicios de educación básica es asignada por la Ley a las entidades federativas en forma exclusiva, el cuerpo del texto de este *Programa Nacional*, en la Tercera Parte, incluye solamente un subprograma para la educación básica, con carácter normativo y de coordinación, en tanto que el Programa de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal se presenta en el apartado de Anexos.

De conformidad con el Artículo 17, fracción II, de la Ley de Planeación, y con las disposiciones del Ejecutivo Federal en el *Plan Nacional de Desarrollo*, tres organismos del sector educativo deben elaborar sus propios programas institucionales: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE). Además de su relación con los demás sectores de la administración

federal, estos programas, que se publican por separado, guardan estrecha relación con este *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, y en el desarrollo de sus líneas de acción se busca una estrecha coordinación. Lo mismo debe decirse de otros órganos del sector educativo, como el Instituto Mexicano de la Juventud.