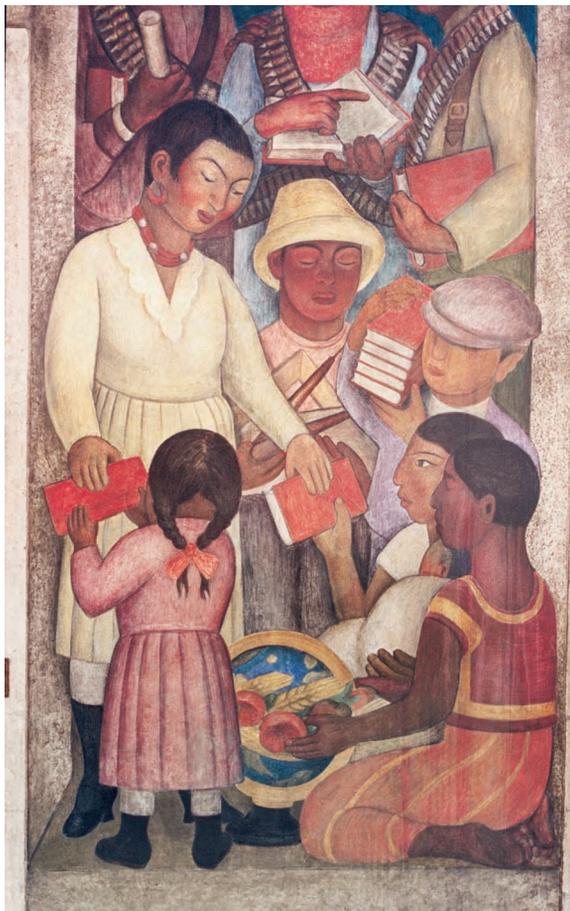




Primera parte

El punto de partida, el de llegada y el camino

1. Las cuatro transiciones de México y la educación
2. Hacia un pensamiento educativo para México
3. El Sistema Educativo Nacional en 2001
4. La visión a 2025: Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI
5. La etapa 2006: objetivos estratégicos
6. Cómo saber si avanzamos: evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

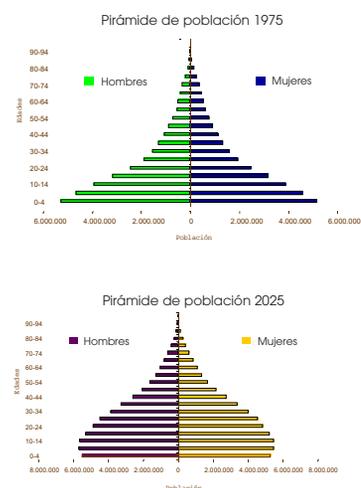


Detalle del mural
"Alfabetización"
Diego Rivera
1928, Fresco

EL PUNTO DE PARTIDA, EL DE LLEGADA Y EL CAMINO

1. LAS CUATRO TRANSICIONES DE MÉXICO Y LA EDUCACIÓN

Más allá del periodo sexenal, la transformación futura del país estará determinada por la evolución de cuatro procesos fundamentales, caracterizados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, que están aconteciendo en el ámbito demográfico, el social, el económico y el político. Esas cuatro transiciones determinan las oportunidades de México para despegar hacia un desarrollo integral, equitativo y sustentable y definen, por tanto, la plataforma de lanzamiento para seguir construyendo el país que deseamos tener. Asimismo, determinan las limitaciones que deberemos superar para satisfacer las necesidades más apremiantes de los mexicanos, en particular las relacionadas con el desarrollo educativo.



1.1 La transición demográfica

En México, a lo largo del siglo XX, los altos índices de mortalidad y fecundidad característicos de las sociedades tradicionales fueron disminuyendo. Este proceso provocó una aceleración gradual de la tasa de crecimiento natural de la población, que pasó de 2.3% en 1930 a 3.5% en 1965, y que empezó a reducirse a partir de entonces, hasta registrar un nivel de 1.7% en 2000. En la actualidad, el país ocupa el undécimo lugar entre las naciones más pobladas del orbe, con alrededor de 100 millones de habitantes en el territorio nacional y unos 18 millones en el extranjero. Puede anticiparse que en las próximas décadas, México seguirá ocupando un lugar similar, y que el tamaño de su población se estabilizará entre 130 y 150 millones, hacia mediados del siglo XXI. En el mismo periodo, la población tendrá un crecimiento cada vez más reducido, con un perfil de envejecimiento progresivo.

En las gráficas se observa la reducción del crecimiento de la población en las últimas décadas y su consecuente envejecimiento

México muestra dos tendencias que influirán en la evolución de la demanda de servicios educativos durante las próximas décadas: a) la reducción de la población menor de quince años y el correlativo incremento de la población en edad laboral, entre 15 y 64 años, así como de los mayores de 65 años; b) el aumento del número de localidades pequeñas, dispersas en el territorio nacional

De acuerdo con los análisis del Consejo Nacional de Población, la dinámica demográfica de México muestra dos tendencias que influirán en la evolución de la demanda de servicios educativos durante las próximas décadas: a) la reducción de la población menor de quince años y el correlativo incremento de la población en edad laboral, entre 15 y 64 años, así como de los mayores de 65 años; b) el aumento del número de localidades pequeñas, dispersas en el territorio nacional.

Los cambios en la pirámide de edades

Debe subrayarse la oportunidad que constituye el crecimiento esperado del grupo de población en edad laboral, entre 15 y 64 años. Con el descenso en las tasas de nacimiento, este grupo tuvo un notable incremento: en 1970 era de 24 millones de personas, en 2000 llegó a 58 millones y seguirá aumentando para llegar a 75 millones en 2010 y 87 millones en 2030. Este crecimiento, aunado a la reducción de la población económicamente dependiente, menor de seis años, representa una oportunidad para impulsar el desarrollo en las próximas dos décadas.

Además de los cambios en la estructura de los grupos de edad, los que se registrarán en el patrón de asentamientos en el territorio nacional provocarán a su vez la redistribución de las localidades y modificarán las características sociales, económicas y culturales de los grupos que demandan atención educativa. Las consecuencias territoriales de estas dinámicas se expresan en dos vertientes estrechamente relacionadas: el crecimiento urbano y la afectación del medio ambiente.

Los patrones de asentamiento de la población

El crecimiento de la población en edad laboral, aunado a la reducción de la población económicamente dependiente menor de 6 años, representa una oportunidad para impulsar el desarrollo en las próximas dos décadas

A lo largo del siglo XX se produjo en México una profunda transformación en los patrones de asentamiento de su población: mientras en 1900 sólo una de cada diez personas habitaba en alguna de las 33 ciudades entonces existentes, hoy siete de cada diez viven en alguno de los 372 centros urbanos del país.

Puede estimarse que la población urbana seguirá en aumento, aunque con ritmo más lento que el registrado hasta ahora. Más de 80% del crecimiento de la población en los próximos 25 años ocurrirá en las ciudades. Mientras que, entre 1995 y 2010, el número de personas que habita en localidades de menos de 2,500 habitantes disminuirá de 24.8% a 21.7 % del total de la población, el número de pobladores de los centros urbanos aumentará de 53.9% a 57.9%. La disminución de la población en las comunidades pequeñas ha sido un

factor de debilitamiento del campo, donde la migración en busca de trabajo, en el interior del país o hacia los Estados Unidos, redundará en la pérdida de parte de los recursos que el país invierte en educación. Las grandes urbes reducen el ritmo de su crecimiento, mientras que las de tamaño medio lo incrementan: entre 1985 y 1995 el crecimiento de las ciudades de más de un millón de habitantes, que pasaron de cuatro a seis, disminuyó de 51.3% del total nacional a 47.2%; en cambio, las que tienen entre medio millón y un millón de habitantes pasaron de cuatro a 18, e incrementaron su participación en el total nacional de 6.8% a más de 20%.

Sin embargo, aunque las concentraciones urbanas continúen creciendo, eso no significa que disminuya el número total de los asentamientos pequeños, que ronda la cifra de 150 mil. En la última década, de hecho, al mismo tiempo que la población se concentraba en las ciudades, se registró un proceso de dispersión, con el surgimiento de localidades de escasa población cuyo número aumentó: entre 1990 y 1995 aparecieron 6,342 nuevas localidades de menos de 500 habitantes, sin vías de comunicación y fuera de la influencia de centros urbanos. En total, en 1995 habitaban en esas nuevas localidades 316 mil personas. No es claro en qué medida se modificarán en el futuro los patrones de asentamiento pero, por lo menos en el corto plazo, será necesario prever formas apropiadas para atender la demanda de servicios educativos de la población dispersa.

La población urbana seguirá en aumento. Crece también el número total de asentamientos pequeños que ronda la cifra de 150 mil. Será necesario prever formas apropiadas para atender la demanda de servicios educativos de la población dispersa

Los efectos en el medio ambiente

Los cambios en los asentamientos humanos están teniendo consecuencias importantes en el uso de los recursos naturales y en el medio ambiente. En los últimos 30 años, la población del país se ha duplicado, y el consumo de bienes y servicios, en términos reales, se ha triplicado. Esto ha modificado profundamente nuestra relación con el entorno natural. De acuerdo con lo que señala el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, la situación presenta desde hace tiempo signos alarmantes. El país pierde anualmente 600 mil hectáreas de bosque, la mitad de sus cuencas hidrológicas están sobreexplotadas, las selvas tropicales han disminuido 30% en los últimos 20 años y, en algunas de las ciudades más grandes, la contaminación del aire y del agua alcanza, con frecuencia, niveles perjudiciales para la población.

Se ha modificado profundamente nuestra relación física con el medio ambiente

Las implicaciones para la educación

La tendencia de la dinámica poblacional permite anticipar un cambio en la configuración de la demanda educativa. El estrechamiento de la

Los cambios demográficos provocarán una reducción de la demanda de servicios de educación básica y un notable crecimiento de la demanda de educación media superior y superior

Ya se experimenta un significativo aumento del número de adultos de 65 años y más; lo que trae consigo la necesidad de incrementar los servicios educativos para este grupo de edad

El rezago educativo afecta a 32 millones de adultos que no han alcanzado la escolaridad básica

base de la pirámide de población, que se acentuará en los próximos años, provocará una reducción en la demanda de servicios en educación básica. Al mismo tiempo, en la próxima década el crecimiento de la población en edad laboral, y sobre todo del grupo entre 15 y 24 años, significará un notable crecimiento en la demanda de educación media superior y superior.

La población en edad preescolar, en cambio, empezó a disminuir su tamaño, de manera notoria, desde la primera mitad de la década de los años 90, pasando de 13.6 millones, en 1995, a 12.9 millones en 2000. El grupo en edad de asistir a la primaria y la secundaria, de seis a catorce años, inició su disminución gradual en 2000, y se estima que, en la actualidad su tamaño es de alrededor de 20 millones. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el número de jóvenes en edad de asistir a la secundaria, entre 12 y 14 años, continuará creciendo y será hasta 2005 cuando empiece a disminuir. La población en edad laboral que está en edad de cursar estudios posteriores a la enseñanza básica, en las modalidades escolarizadas de corte tradicional, de 15 a 24 años, se estima en alrededor de 20.3 millones, y se espera que continúe aumentando hasta 2010, cuando habrá alcanzado un máximo histórico estimado en 21.2 millones.

Los cambios señalados coincidirán con un significativo aumento del número de adultos de 65 años y más, que en la actualidad representa 5% de la población total y registra ya una tasa de crecimiento anual de más de 3.7%, que podría alcanzar ritmos cercanos a 4.6% entre 2020 y 2030, implicando su duplicación en sólo 15 años. La consecuente necesidad de incrementar los servicios para este grupo de edad, incluidos los de naturaleza educativa, brindará nuevos motivos para aprovechar la experiencia adquirida por esos adultos a lo largo de su vida, en beneficio de las nuevas generaciones, para desarrollar nuevas modalidades de disfrute de los bienes de la cultura y de la creatividad, y para utilizar la educación como un medio para mejorar las condiciones de bienestar personal y colectivo.

Tanto el volumen como la naturaleza de la demanda de servicios educativos, en los distintos niveles, se verán afectados y diversificados por el efecto del rezago educativo que padecen más de 32 millones de adultos que no han alcanzado la escolaridad básica obligatoria, en virtud de que no han tenido acceso a la escuela o de que no llegaron a concluir sus estudios.

Los cambios en la distribución territorial de la población afectarán la magnitud y la naturaleza de la demanda de servicios educativos. Se precisarán respuestas educativas diferenciadas y de calidad para atender las necesidades de formación de los mexicanos, según las diferentes regiones del país y sus grupos de población. En tal sentido, habrá que experimentar nuevas modalidades para garantizar oportunidades de educación a los grupos de población dispersa. Deben destacarse los efectos negativos de las profundas asimetrías que subsisten en el desarrollo regional, tanto entre las pequeñas comunidades del medio rural y los centros urbanos, como las que pueden verse de manera creciente

en las ciudades más grandes del país. En los próximos años, y con variantes según los tipos y niveles, la mayor demanda potencial de servicios educativos seguirá proviniendo de grupos que viven en situación de pobreza.

También será preciso encontrar nuevas vías para que la educación juegue un papel más relevante en la promoción de una cultura ambiental, asentada en la valoración del medio ambiente y los recursos naturales; en el fomento de una investigación científica y un desarrollo tecnológico que influyan en el conocimiento y la mejora de las condiciones ambientales, así como en el aprovechamiento sustentable de nuestros recursos; y en el afianzamiento de la responsabilidad que tenemos de proteger nuestro medio ambiente como patrimonio de las futuras generaciones.

Será preciso encontrar nuevas vías para que la educación juegue un papel más relevante en la promoción de una cultura ambiental

1.2 La transición social

Junto con los cambios que están ocurriendo como consecuencia de la dinámica demográfica, en el país se están gestando importantes transformaciones sociales. El futuro de la educación será influido, de manera especial, por las modificaciones en las formas de organización social y en la valoración de los diferentes actores sociales. Las formas de asociación, que hace tres décadas se restringían, casi únicamente, a agrupaciones gremiales o de carácter sectorial, transitan hacia una diversificación creciente, en la que destacan las múltiples iniciativas de organización de la sociedad civil. Se advierte renovado interés en la función social de gremios, empresas y asociaciones de carácter sectorial, que abren espacios de convergencia, más allá de la protección de intereses particulares. Esta multiplicidad pone de manifiesto nuevas energías sociales para la reivindicación de los derechos y el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Como contrapartida, están en marcha procesos de distanciamiento que amenazan con provocar rupturas en la cohesión social. Por efecto de las políticas económicas, y de la polarización del ingreso, crecen y se solidifican las barreras entre los sectores sociales, de modo que cada uno se mueve en circuitos relativamente aislados en cuanto al acceso a los bienes culturales, las formas de esparcimiento, las interacciones comerciales laborales y de convivencia comunitaria, y la organización y expresión de preferencias políticas. La educación deberá desempeñar un papel decisivo en la superación de estas barreras.

La complejidad creciente del tejido social, aunada a un incremento inusitado en los canales y contenidos de la comunicación, está propiciando, también, una transformación de la identidad y del papel que desempeñan los actores sociales en las más diversas esferas. En nuestro país, la transformación del papel de la mujer en la sociedad, la emergencia de una población compues-

Las formas de asociación, que hace tres décadas se restringían, casi únicamente a agrupaciones gremiales o de carácter sectorial, transitan hacia una diversificación creciente. Como contrapartida, están en marcha procesos de distanciamiento que amenazan con provocar rupturas en la cohesión social. La educación deberá desempeñar un papel decisivo en la superación de estas barreras

La complejidad creciente del tejido social se manifiesta, entre otras cosas, en la transformación del papel de la mujer en la sociedad

ta mayoritariamente por jóvenes en demanda de empleo y participación social, y la revaloración de la multiculturalidad, son tres manifestaciones de ese fenómeno, con evidentes consecuencias en el ámbito de la educación.

El papel de la mujer en la sociedad

La participación creciente de la mujer en el mundo del trabajo y en la toma de decisiones ha sido determinante en la transformación de la estructura y el papel social de la familia. En los últimos 30 años, el empleo femenino ha crecido a más del doble. Sin embargo, aún persisten inequidades con respecto al hombre.

En México se observan disparidades notables en los ingresos que obtienen mujeres y hombres como compensación por su trabajo. El 10% de los hombres mejor pagados gana 50% más que el 10% de las mujeres mejor pagadas, mientras que el 10% de los hombres peor pagados gana de 25 a 27% más que las mujeres peor pagadas. Las diferencias se deben en parte a que las mujeres han tenido menos experiencia laboral, llegan al trabajo en condiciones de precariedad o son víctimas de los prejuicios y la discriminación.

Aún persisten inequidades de género en materia educativa, sobre todo en el medio rural y en comunidades indígenas

A estas desigualdades, se suma el hecho de que el número de familias de jefatura femenina, como proporción del total de hogares, muestra una tendencia creciente, pasando de 13% en 1960 a 20.6% en 2000. En los últimos años la cobertura de atención educativa de hombres y mujeres ha aumentado de manera constante, por lo cual la desigualdad entre ambos se ha reducido; con todo, se observan todavía notables diferencias, sobre todo en el medio rural, y de manera especial en las comunidades indígenas, donde las niñas suelen tener desventajas significativas respecto a sus hermanos. La adopción de un enfoque de género en las políticas educativas contribuirá significativamente a consolidar la igualdad entre hombres y mujeres.

La problemática de los jóvenes

En los próximos 20 años, nuestra sociedad estará compuesta mayoritariamente por jóvenes en edad de participar, con plenos derechos y responsabilidades, en la vida social y laboral. Este hecho constituye uno de los motivos más firmes para sustentar una visión optimista de nuestro futuro. La educación tendrá la oportunidad excepcional de actuar como agente catalizador de la capacidad creadora, la imaginación y el compromiso de las nuevas generaciones, destinadas a transformar, en un plazo breve, el escenario cultural, social, político y económico de México.

La educación será factor determinante para aprovechar esta oportunidad, en la medida en que proporcione respuesta a algunas de las necesidades fundamentales de la juventud. Los jóvenes requerirán oportunidades de empleo, integración y participación social, y de maduración afectiva. Estas oportunidades sólo podrán asegurarse con el adecuado curso de la educación. Deberá diversificarse y mejorar el funcionamiento de las modalidades que, además de permitir el acceso a tipos y niveles superiores de educación, faciliten la obtención de empleo y el tránsito flexible entre la formación y el trabajo. El desajuste que se advierte entre los procesos de maduración biológica, psicológica y afectiva, las tareas académicas y las responsabilidades sociales que demanda el compromiso de los jóvenes en direcciones con frecuencia divergentes, requerirán una atención especial y la complementación de esfuerzos, por parte de las instituciones educativas.

La cultura y la educación integral

La educación artística es fundamental para la educación integral de todas las personas, pues les permite apreciar el mundo, expandir y diversificar su capacidad creadora, desplegar su sensibilidad, y ampliar sus posibilidades expresivas y comunicativas; propicia el desarrollo de procesos cognoscitivos como la abstracción y la capacidad de análisis y de síntesis. En el currículo debe ocupar un lugar tan importante como la formación científica y humanística; su presencia a lo largo de la vida escolar es de gran trascendencia, principalmente en la edad temprana, cuando se construyen las bases para desarrollar el talento artístico.

El conocimiento y aprecio del patrimonio cultural, asumido en un sentido profundo y de largo plazo, requiere de políticas y estrategias educativas que incidan en la transformación de la cultura escolar; es decir, en la creación del ambiente en el cual se relacionan maestros y alumnos para construir espacios de aprendizaje creativos.

La educación artística en la escuela requiere de mayor especificidad en cuanto a sus contenidos, mayor calidad y una más amplia cobertura, debido a que la escuela constituye el espacio privilegiado para el descubrimiento y el ejercicio de las bellas artes.

No obstante los esfuerzos realizados, subsisten limitaciones para el acceso de niños a la formación artística en diversos puntos del país.

El carácter multicultural de la sociedad mexicana

La transformación de las organizaciones sociales y del papel de la mujer en la sociedad, así como el peso específico de la juventud,

La educación puede contribuir a la consolidación de ese sustrato común que, respetando la especificidad cultural, conformará la identidad nacional del siglo XXI

coinciden con una revaloración del carácter multicultural y de la diversidad étnica de la sociedad mexicana. Nuestra nación está dejando de concebirse a sí misma como culturalmente homogénea; se multiplican las evidencias en el sentido de que las transformaciones sociales y culturales de la sociedad en su conjunto no necesariamente implican cambios en la identidad de las regiones ni de los pueblos indígenas.

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de que los mexicanos compartamos determinados valores fundamentales, normas de conducta y códigos de comunicación, pero es cada vez más obvio que la cultura nacional sólo puede entenderse como una realidad multicultural. Se acepta cada vez más que no existe una sola identidad mexicana, que hace algunos años solía definirse como mestiza, sino muchas, tantas como identidades regionales y étnicas existen en el país. Aunque son varios los factores que han actuado sobre el reconocimiento social de la conformación multicultural de nuestro país, la movilidad geográfica en general, el flujo constante de habitantes del medio rural a las ciudades y las migraciones temporales para desempeñar labores agrícolas— en muchos casos compuestas sobre todo por miembros de grupos étnicos minoritarios— son algunos de los que han tenido mayor influencia en los últimos años.

La educación puede contribuir con aportaciones de gran valor a la consolidación de un sustrato común a los diversos sectores de la sociedad mexicana que, respetando la especificidad cultural de cada uno, y a partir de ellos, conformará la identidad nacional renovada que nos permitirá hacer frente, como país, a los retos del siglo XXI.

1.3 La transición económica

Las crisis financieras han provocado nuevos factores de vulnerabilidad. Éstos reducen el margen para ampliar la cobertura y consolidar los servicios básicos que debiera garantizar el Estado; de manera especial, los de carácter educativo

Hacia la mitad de la década de los ochenta, después de las graves crisis financieras de 1976 y 1982, el país inició un proceso de transición económica. En esencia, esta transformación, a la que todavía es preciso imprimir una orientación más clara, ha consistido en el cambio de un modelo de desarrollo sustentado en la acción gubernamental— protegiendo sectores productivos nacionales y brindando bienes y servicios clave, a través de una estrategia de sustitución de importaciones— a otro basado en la apertura internacional del mercado, la limitación de la intervención del Estado en la economía, y la instrumentación de una estrategia de promoción de las exportaciones.

Con el cambio de modelo económico, nuestro país, al igual que muchos otros, ha procurado insertarse en los procesos de globalización económica y ha experimentado un crecimiento explosivo del sector externo. En los últimos seis años, las exportaciones han alcanzado una tasa de crecimiento promedio anual de 18.2%, que han colocado a México como el octavo exportador en el mundo y el primero en América Latina. Al igual que en otros países, en el nuestro

la transición económica ha estado determinada por cuatro vertientes de los procesos de globalización económica: las redes mundiales de información y comunicación, la internacionalización del sistema financiero, la especialización transnacional de los procesos productivos y la conformación de patrones de alcance mundial en las formas de vivir, conocer, trabajar, entretenerse e interrelacionarse.

Es innegable que, por su naturaleza específica, y por los fenómenos con los que está vinculada, la transición económica ha estimulado la modernización, el dinamismo y la productividad. Pero tampoco puede ocultarse el hecho de que la mayoría de las personas no ha podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones. Muchos han sido marginados del proceso. El cambio de modelo económico no ha disminuido las relaciones desiguales entre mexicanos; por el contrario, las ha acentuado.

Muchos han sido marginados del proceso

Los efectos de la apertura comercial se manifiestan en forma desigual en diferentes ramas productivas. Alrededor de 150 empresas concentran aproximadamente 54% de las exportaciones. Por otra parte, la interdependencia económica ha internacionalizado las crisis financieras, provocando nuevos factores de vulnerabilidad. Éstos han agudizado las condiciones de pobreza en los grupos más marginados, sobre todo en el medio rural, donde la subsistencia de los pequeños y medianos productores se ha hecho insostenible. Estos efectos se hacen sentir en todas las esferas de la sociedad, y producen una demanda creciente de apoyos sociales de emergencia para los más afectados, a la vez que reducen el margen para ampliar la cobertura y consolidar los servicios básicos que debiera garantizar el Estado; de manera especial, los de carácter educativo.

La sociedad del conocimiento y la educación

México, como los demás países del orbe, está experimentando un cambio radical de las formas en que la sociedad genera, se apropia y utiliza el conocimiento. Esta es, sin duda, una de las transformaciones sociales de mayor trascendencia, que determinará las oportunidades y desafíos de la educación en las próximas décadas. Los cambios abarcan no sólo el ámbito de las capacidades cognitivas, sino que afectan todos los campos de la vida intelectual, cultural y social, dando expresión concreta a los múltiples tipos de inteligencia humana y, en conjunto, están dando origen a una nueva sociedad caracterizada por el predominio de la información y el conocimiento.

La nueva sociedad del conocimiento se ha sustentado en un cambio acelerado y sin precedentes de las tecnologías de la información y la comunicación, así como en la acumulación y diversificación del conocimiento. En el campo tecnológico, se observa una clara tendencia hacia la convergencia global de los medios masivos de comunicación, las telecomunicaciones y los sistemas de procesamiento de

datos, que determina la emergencia de nuevas oportunidades para la producción y difusión de contenidos culturales, educativos, informativos y de esparcimiento.

En el escenario que se está perfilando será necesario abrir un amplio debate sobre el papel de las nuevas tecnologías, y en especial de los medios de comunicación, tendente a la definición de una política nacional, que permita orientar las potencialidades de las nuevas tecnologías en beneficio de la educación y el desarrollo nacional.

Será necesario abrir un amplio debate, tendente a la definición de una política nacional, que permita orientar las potencialidades de las nuevas tecnologías en beneficio de la educación y el desarrollo nacional

Efecto directo del nuevo escenario, con profundas implicaciones para el futuro de la educación, es la conformación de un mercado internacional del conocimiento. El surgimiento de servicios educativos de alcance internacional, y la transformación de las condiciones que determinan la propiedad intelectual, son dos de los fenómenos sobresalientes. Aunque es prematuro anticipar su evolución, el país debe prepararse para participar en este proceso.

Se requiere, por tanto, estimular la participación de las instituciones educativas nacionales, así como de empresas públicas y privadas, en el intercambio internacional de servicios educativos, de conocimientos y experiencias, aprovechando los espacios de acción que existen en el marco de las relaciones bilaterales y en el de los organismos internacionales, lo que supone nuevos mecanismos y marcos normativos.

En la actualidad, y en el futuro que podemos avizorar, la explosión del conocimiento parece ilimitada y ya resulta inmanejable aun para países que cuentan con recursos muy superiores a los nuestros. La acumulación y diversificación creciente de saberes hace más dinámica la estructura de las disciplinas, que se ha visto acompañada de una complejidad y un dinamismo, también crecientes, de las bases sociales para la generación de conocimientos. Día con día, a la producción intelectual de los círculos convencionales del medio cultural y académico e instituciones formales de investigación y desarrollo, se suman nuevas expresiones originadas en sectores sociales que, hasta hace poco tiempo, eran considerados como simples consumidores del saber y la cultura.

En este contexto la vida útil del conocimiento tiende a abreviarse. Y si bien es cierto que para tener acceso en condiciones favorables al mundo de la competencia globalizada, al del empleo bien remunerado y al disfrute de los bienes culturales, se requieren cada día mayores conocimientos, también lo es que éstos tienden a tener una aplicación y una vigencia cada vez más limitadas. En estas circunstancias, la educación tendrá que ser más flexible en cuanto al acceso, más independiente de condicionamientos externos al aprendizaje, más pertinente a las circunstancias concretas de quienes la requieren, y más permanente a lo largo de la vida.

Las implicaciones educativas de la transición demográfica, en la etapa en que crece con especial rapidez el grupo de edad de 15 a 24 años, combinadas con las de la transición económica y la sociedad del conocimiento, con sus exigencias crecientes de personal de calificación media y alta, son especialmente vigorosas e intensas para la educación media superior y la superior.

En el México de mediados del siglo XX, un sistema de educación superior al que tenía acceso sólo 1% de cada generación de jóvenes podía formar únicamente licenciados en algunas carreras tradicionales; el país del siglo XXI, en cambio, necesita una población productiva con niveles de preparación tales que una cobertura de alrededor de 19% del grupo de edad de 18 a 23 años es insuficiente; nuestra sociedad necesita que el mayor número posible de sus jóvenes curse la educación superior, pero en un sistema amplio y diversificado, que ofrezca no sólo licenciaturas, sino desde carreras superiores cortas hasta doctorados, en los más diversos campos y con elevada calidad en todos los casos.

1.4 La transición política

En México, la transición política ha consistido en un largo y singular proceso de democratización, que ha ido superando el régimen establecido hace más de 70 años. En las últimas dos décadas la sociedad mexicana ha ido conformando un régimen caracterizado por la alternancia en el desempeño de cargos de elección popular en los distintos órdenes de gobierno, el respeto de las competencias, la composición plural y la actuación autónoma de los poderes públicos, el desarrollo de mecanismos para la vigilancia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos, y la transparencia y fiscalización independiente de los procesos electorales.

En uno de los momentos importantes de esta transición, el 2 de julio de 2000, la sociedad mexicana confirmó su determinación de tomar parte más activa en la vida de México y ejerció su derecho a elegir, a través del voto, a sus máximas autoridades, dentro de un marco normativo sustentado en el más amplio consenso político y social.

Esta transición ha desembocado en la recomposición del mapa político del país, que muestra una gran diversidad de fuerzas sociales e ideologías partidistas en el ámbito federal, estatal y municipal, y en todas las instituciones del poder público. La recomposición política del país está actuando como un factor determinante de nuevas formas de negociación, formación de consensos y aceptación de responsabilidades compartidas, para identificar e impulsar las agendas prioritarias que debe observar el quehacer público; está sirviendo, sobre todo, como estímulo para establecer nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Hoy, la sociedad se asume a sí misma y reconoce a su gobierno de manera diferente, formulando nuevas y más vigorosas demandas para la construcción de canales donde hacer escuchar su voz, donde participar y ser tenida en cuenta en las decisiones que afectarán su futuro.

Estas demandas suponen el tránsito hacia formas eficaces de ejercicio de la participación democrática. Puede afirmarse que la

La educación tendrá que ser más flexible en cuanto al acceso, más independiente de condicionamientos externos al aprendizaje, más pertinente a las circunstancias concretas de quienes la requieren, y más permanente a lo largo de la vida. Las implicaciones educativas de la transición demográfica, combinadas con las de la transición económica y la sociedad del conocimiento, son especialmente vigorosas e intensas para la educación media superior y la superior

La recomposición política del país está actuando como un factor determinante de nuevas formas de negociación, formación de consensos y aceptación de responsabilidades compartidas, para identificar e impulsar las agendas prioritarias que debe observar el quehacer público

sociedad, en su conjunto, está inmersa en un profundo proceso educativo que implica un cambio sustancial en la forma de percibirse a sí misma, de establecer sus responsabilidades y de fijar pautas para la orientación en su gobierno. Está aprendiendo a funcionar bajo nuevas reglas de interacción y participación social, cuyo contenido y solidez dependerán en buena medida de la expresión que puedan alcanzar, en el ámbito educativo, los valores propios de la democracia.

La contribución de los diversos tipos del Sistema Educativo Nacional será fundamental para la consolidación de la democracia mexicana. En la educación básica, inculcando a los niños los valores fundamentales de solidaridad, responsabilidad, respeto y aprecio por las formas diferentes de ser y pensar; en la educación media superior, ayudando a los jóvenes, en un momento crítico de su vida, a alcanzar la madurez personal y social que requiere su papel de futuros ciudadanos; y en la superior, formando profesionales y dirigentes para todos los sectores de la sociedad que, además de poseer competencia técnica, conozcan la problemática del país, entiendan los alcances de los retos que afrontan y tengan sensibilidad social ante sus desigualdades.

2. HACIA UN PENSAMIENTO EDUCATIVO PARA MÉXICO

La consideración de las transiciones por las que pasa el país en los inicios del siglo XXI permite advertir que si los retos del Sistema Educativo Nacional son muy grandes en términos cuantitativos, en comparación con el pasado reciente, son aún mayores desde un punto de vista cualitativo.

Para que México llegue a ser el país que se esboza en la visión del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, no bastará con aumentar el número de escuelas e instituciones educativas. Se necesitan cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, sus métodos y sus propósitos. A diferencia de lo que ocurría en la sociedad tradicional, los contenidos de la educación cambian y se desarrollan rápidamente; los medios para transmitirlos lo hacen a velocidad aún mayor; la sociedad— en cuyo contexto se utilizarán los conocimientos, actitudes y habilidades que se desarrollen en la escuela— se transforma también rápidamente; y, lo más importante de todo, los alumnos son también distintos: más precoces, con una sensibilidad diferente a la de los escolares de hace pocas décadas, provenientes, en proporción creciente, de medios familiares que no pueden ofrecer el apoyo que recibían los alumnos de origen privilegiado que antaño eran los únicos en llegar a la educación; con mayor conciencia de sus especificidades culturales; y, en no pocos casos, con un creciente malestar en relación con las desigualdades de la sociedad mexicana y con la falta de oportunidades para su vida adulta.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* no se limita a plantear un crecimiento inercial del Sistema Educativo Nacional, sino que pretende atender los cambios cualitativos que el México del siglo XXI exige. Por ello es necesario que se base en un pensamiento educativo riguroso y se refiera a un proyecto de nación, cuya construcción pretende impulsar la educación. Esto, a su vez, implica cierta forma de apreciar la realidad y ciertos ideales o concepciones éticas sobre lo que debería ser esa realidad.

En cualquier sociedad plural coexisten diversos sistemas de valores, y formas variadas de percibir la realidad que comparten unos elementos y difieren en otros. Si se pretende que las políticas públicas alcancen un consenso amplio, sobre cuya base puedan aglutinarse los esfuerzos de la sociedad en la consecución de propósitos compartidos, es necesario un diálogo que permita identificar puntos de coincidencia, aclarar discrepancias y alcanzar acuerdos en puntos importantes, por encima de las diferencias de perspectiva, que son dignas de respeto.

Por su naturaleza, que tiene que ver con la formación intelectual, afectiva y ética de las personas, las políticas educativas, más que otras, deben basarse en un desarrollo explícito y sistemático de su fundamento en ciertas apreciaciones de la realidad y concepciones de los valores. El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* es un espacio propicio para impulsar la conformación de un pensamiento educativo para el México del nuevo siglo.

No bastará con aumentar el número de escuelas e instituciones educativas. Se necesitan cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, sus métodos y sus propósitos

Las políticas educativas, más que otras, deben basarse en un desarrollo explícito y sistemático de su fundamento en ciertas apreciaciones de la realidad y concepciones de los valores

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

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*.

Los temas que se abordarán son los que tienen que ver con las nociones de equidad y justicia educativa, como elementos indisociables de la calidad; con lo relativo a las concepciones de la identidad nacional y del papel de la educación en su fortalecimiento; con la discusión acerca del sentido de la responsabilidad pública sobre la educación, y con la reflexión en torno a la innovación educativa en la sociedad del conocimiento.

2.1 La justicia y la equidad educativas

La construcción de la noción de justicia

Las nociones actuales relativas a justicia y equidad son el resultado de un secular proceso que incluye la transformación de la manera en que los grupos humanos se perciben a sí mismos y a sus vecinos. Se ha definido a la justicia como el mínimo de solidaridad que una sociedad considera exigible a sus miembros.

La noción de justicia se extiende hoy hasta incluir facetas de solidaridad impensables hace pocas décadas. Dos aspectos son de especial interés para esta reflexión: la importancia que ha adquirido la noción de equidad como discriminación positiva, en sentido compensatorio, en favor de personas y grupos que presentan situaciones de especial vulnerabilidad o necesidad; y los intentos por resolver la tensión que opone la identidad local, regional o étnica, y la solidaridad nacional, e internacional.

En sentido opuesto, sin embargo, las transiciones de nuestra época plantean nuevos desafíos a la justicia y la solidaridad: el crecimiento demográfico, que lastra el desarrollo de los países pobres; la sociedad del conocimiento, que dinamiza sobre todo la economía de las naciones ricas, y la globalización, que relaciona sociedades con muy distinto potencial competitivo: se combina haciendo surgir nuevas formas de desigualdad e injusticia, frente a las cuales no se desarrollan todavía mecanismos que las corrijan.

Las transiciones de nuestra época plantean nuevos desafíos a la justicia y la solidaridad

La justicia y la equidad educativas

Si un sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos, y las condiciones para acrecentar, hacer accesibles y diversificar las oportunidades de formación para la vida y el trabajo, actuará como instrumento de exclusión social.

La sociedad mexicana experimentará, de manera creciente, la necesidad de recurrir a la educación como instrumento fundamental para mitigar las desigualdades sociales. En el horizonte de los próximos 25 años, la educación constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para trascender las incertidumbres del mercado y aprovechar el dinamismo de la fuerza laboral.

Para que la educación contribuya a la reducción de las desigualdades, deberá actuar como agente catalizador de cohesión social, complementando los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para eliminar el prejuicio y la discriminación; deberá facilitar los consensos, en el nuevo contexto de pluralidad política. A fin de que la educación esté a la altura de ese papel, es preciso avanzar, sobre la base de un amplio consenso social, hacia una mayor equidad en el acceso a servicios educativos de buena calidad. Son inaceptables las inequidades en las oportunidades educativas que padece la población mexicana: pocas cosas atentan en tan gran medida contra el desarrollo futuro del país contra la cohesión y la solidaridad social, como las desigualdades en educación; pocas cosas reducen más la creatividad y la pujanza colectivas, que los bajos niveles de educación.

Para avanzar hacia la equidad de oportunidades educativas, el Gobierno Federal propiciará una asignación creciente de recursos públicos y privados a la educación, lo que es una condición necesaria para que el país avance hacia una mayor equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo. Ese incremento deberá fundamentarse en el logro de un consenso social para asegurar el más decidido y amplio compromiso de todos los actores sociales con el desarrollo educativo. La equidad requiere la garantía de una educación básica completa y de buena calidad para todas las niñas y niños en edad de cursarla; a partir de ello, los incrementos de recursos públicos para educación que logren alcanzarse en los próximos años aliviarán las presiones de la demanda que deberá afrontar nuestro país en la educación media superior y la superior, pero es preciso advertir que resultarán insuficientes para atenderla. En paralelo, el Gobierno Federal propiciará el incremento de las aportaciones de los particulares.

Para aumentar la equidad de los beneficios del desarrollo educativo, se revisará a fondo y se adecuarán los criterios utilizados para la asignación de recursos públicos a los distintos tipos, niveles, modalidades e instituciones educativas, teniendo en cuenta los costos por alumno en cada caso. Adicionalmente se fortalecerán los esfuerzos de concertación con las entidades federativas, buscando que la asignación de los recursos federales contribuya, de manera efectiva, a

Si un sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos, actuará como instrumento de exclusión social. La sociedad mexicana experimentará, de manera creciente, la necesidad de recurrir a la educación como instrumento fundamental para mitigar las desigualdades sociales

Para aumentar la equidad de los beneficios del desarrollo educativo, se revisará a fondo y se adecuarán los criterios utilizados para la asignación de recursos públicos a los distintos tipos, niveles, modalidades e instituciones educativas

la reducción de las desigualdades entre las entidades, municipios y regiones.

La calidad como dimensión de la equidad

Tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo. La equidad implica necesariamente la calidad y exige mejorar los resultados, con atención especial a los grupos en situación de pobreza. El derecho a la educación no significa sólo asistir a la escuela, sino aprender realmente. Mientras el sistema no ofrezca a los pobres el acceso a una educación de buena calidad, actuará como mecanismo de marginación. Debe superarse el elitismo, que por una parte implica dar ventajas en el acceso a las mejores oportunidades educativas a quienes disponen de más recursos, y por otra fomenta la exclusión de quienes, contando con capacidad, carecen de medios económicos para acudir a ellas. La solución de los rezagos, a través de la apertura de oportunidades de acceso a una educación de buena calidad para todos, es imperativo moral, condición de desarrollo y factor determinante de la estabilidad social.

Tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo. La equidad implica necesariamente la calidad

La necesidad de atención preferencial a los grupos sociales más vulnerables se pone de relieve por el hecho de que los datos existentes muestran que, en proporción a sus respectivos niveles de ingreso, los grupos más pobres de población gastan más del doble en educación que los que se ubican en los niveles más altos de ingreso y que, aun en términos absolutos, la contribución al sostenimiento de la escuela que hacen las comunidades más pobres —frecuentemente en trabajo y en especie— es superior a la que hacen los grupos más favorecidos en el medio urbano. Los recursos públicos por alumno, en cambio, suelen ser menores en los lugares más necesitados, con lo cual reproducen la desigualdad en vez de compensarla.

Por todo ello, el principio de equidad hace imprescindible adoptar y reforzar medidas destinadas al mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas, brindando una atención preferencial a las que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales. Esto sólo podrá lograrse si los recursos destinados a las instituciones que sirven a los sectores más pobres de la población no sólo son equivalentes, sino superiores, en volumen y calidad, a los que se otorgan a las del medio urbano, en tipos, niveles y modalidades equiparables. Los alumnos de menores recursos requerirán también de apoyos complementarios, tales como becas u otros estímulos, para ayudar a cubrir los costos indirectos de la educación y para compensar el costo de oportunidad que supone la prolongación de los estudios.

La equidad implica también que las medidas que se adopten para mejorar las instituciones educativas de tipo escolarizado se articulen y complementen con otras destinadas a consolidar y mejorar los servicios dirigidos a quienes, por diversas circunstancias, se ven imposibilitados de aprovechar las modalidades escolares del sistema educativo.

Esto incluye mejorar las formas de evaluación que permitan tener acceso a los distintos tipos, niveles y modalidades a quien demuestre el dominio de los requisitos necesarios, así como la certificación de capacidades demostradas, con independencia de la forma en que éstas hayan sido adquiridas.

Un último punto que se deriva de las reflexiones sobre la equidad, es el que se refiere a los maestros. El docente es, sin duda, el factor más importante en cualquier avance sostenido hacia una educación de buena calidad para todos. Es habitual, sin embargo, que las escuelas a las que asisten los alumnos más necesitados de apoyo, en las zonas marginadas indígenas, rurales y suburbanas, reciban a los maestros con menos experiencia y menor preparación profesional. Para revertir este fuerte obstáculo a la equidad, además del compromiso, la capacidad profesional y la fortaleza moral de los educadores, el sistema educativo debe manejar criterios de discriminación positiva —en favor de los alumnos más necesitados— también en lo relativo a la asignación de maestros, con los apoyos económicos que sean necesarios para lograr que esas escuelas tengan docentes con un nivel equiparable a los de las escuelas de ambientes más favorecidos, a fin de que cuenten con los apoyos y recursos necesarios para que puedan desarrollar sus funciones en las mejores condiciones.

Conviene recordar la necesidad de incluir la dimensión de equidad como parte de la evaluación de la calidad del sistema educativo. Si se acepta que una educación de calidad desigual no es equitativa, la evaluación se vuelve un instrumento fundamental para promover la equidad, al permitir detectar las desigualdades de calidad en todos los aspectos y tipos educativos del sistema. Debe subrayarse que no se trata de añadir algún indicador particular de equidad, sino que todos los indicadores, según la manera de utilizarse, pueden volverse indicadores de equidad.

Es claro, por último, que lo dicho en relación con el tema de la equidad y la justicia educativas se aplica en igual medida, con las variaciones lógicas, a la educación media superior y la superior, en las que las desigualdades sociales afectan con la misma fuerza que en la educación básica, si bien se manifiestan más en la forma de acceso restringido y deserción.

2.2 La educación y el fortalecimiento de la identidad nacional

La conformación de nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, la necesidad de hacer frente a los efectos de la globalización, el reconocimiento de nuestra diversidad cultural y el fomento de nuevas formas de organización que fortalezcan la cohesión social, demandan que la educación contribuya a la afirmación de nuestra identidad, propiciando la construcción de una ética pública fundamentada en

El docente es, sin duda, el factor más importante en cualquier avance sostenido hacia una educación de buena calidad para todos

Si se acepta que una educación de calidad desigual no es equitativa, la evaluación se vuelve un instrumento fundamental para promover la equidad, al permitir detectar las desigualdades de calidad en todos los aspectos y tipos educativos del sistema

Debe reflexionarse sobre la manera en que la educación pública, definida constitucionalmente como laica, respetuosa de la libertad de creencias, puede contribuir a la construcción de una moral pública comprometida con valores democráticos

la práctica, individual y colectiva, de los valores propios de la convivencia democrática.

El potencial de la educación como factor eficaz para la afirmación de la identidad colectiva depende de su capacidad para crear, promover y organizar espacios de diálogo y concertación sobre la interpretación del mundo, sobre los valores que deben regir el comportamiento individual y social, sobre el reconocimiento y la valoración de la identidad propia y ajena, y sobre el ejercicio práctico de un comportamiento ético.

En el caso mexicano debe reflexionarse sobre la manera en que la educación pública, definida constitucionalmente como laica, respetuosa de la libertad de creencias, puede contribuir a la construcción de una ética global, pública también, sustentada en los valores de la convivencia democrática. En este sentido pueden preverse los desafíos fundamentales que en los próximos años arrostrará la sociedad mexicana para hacer de la educación un factor decisivo en la apropiación individual y colectiva de los valores que pueden reforzar nuestra identidad.

Como toda sociedad, la nuestra necesita afirmar una base de principios éticos para normar las relaciones entre personas y grupos. Las creencias, costumbres, valores tradicionales y otras características afines de las culturas que forman nuestra nación, han sido y siguen siendo las vertientes de nuestro desarrollo moral como individuos y miembros de nuestra sociedad.

Es necesario, sin embargo, avanzar en la construcción de una moral pública comprometida con valores democráticos, a partir del reconocimiento de la vulnerabilidad propia y ajena; del descubrimiento de historias, destinos e intereses comunes; del conocimiento compartido de creencias, costumbres, aspiraciones, temores y códigos de conducta, incluyendo los derechos humanos; del reconocimiento de responsabilidades, derechos y obligaciones; de la percepción del bienestar de los demás, como condición de nuestra realización y de nuestro propio bienestar; de una conciencia renovada de la interdependencia que une a todos los seres humanos, tanto en lo que se refiere al disfrute de riquezas y oportunidades, como en el padecimiento de carencias y en la confrontación de riesgos; y por último, del conocimiento objetivo de las consecuencias de los actos que realizamos y de las responsabilidades que asumimos.

La educación y la construcción de la ética pública

La construcción de una ética pública sustentada en los valores de la democracia supone un compromiso individual y colectivo con los derechos y responsabilidades fundamentales del ser humano, así como suprimir la discriminación por razones de género, religión, grupo étnico, origen social o nacional, lengua u otras; implica acudir a la evi-

dencia objetiva, y no a los prejuicios, para sustentar las opiniones, así como el respeto a la libertad de información, expresión y crítica; implica también la negociación justa y la solución pacífica de los conflictos, el respeto de las minorías, la vigilancia de los intereses de las generaciones futuras y la supervisión de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.

Los procesos sociales que pueden desarrollar esos puntos de partida para la construcción de una moral pública son de naturaleza esencialmente educativa, y deberán permitir que individuos y grupos afirmen su identidad, respeten la de los demás, y fortalezcan su capacidad de construir y aplicar criterios que regulen sus acciones, en un marco de respeto a las normas sociales, de cumplimiento de las responsabilidades públicas y privadas, y de ejercicio de la solidaridad.

Esa tarea educativa requiere de cuidadosos deslindes, que precisen los términos en que la definición de la ética pública deba ser objeto de discusión entre autoridades, especialistas y ciudadanos en general. El papel del maestro, en lo que toca a la transmisión de elementos de contenido ético a los educandos es delicado también, ya que implica la conciliación de tres lealtades fundamentales, no necesariamente coincidentes: la del maestro consigo mismo, como persona que tiene sus propias convicciones y valores; la del maestro con los padres de familia, como delegado de quienes ponen en sus manos una parte importante de la educación de sus hijos; y la del maestro con respecto al Estado.

Los procesos sociales que pueden desarrollar esos puntos de partida para la construcción de una moral pública son de naturaleza esencialmente educativa

La dimensión multicultural

Uno de los principales desafíos para que la educación sea un factor de afirmación de la identidad nacional, a través de la construcción de una ética pública, es el desarrollo de una educación auténticamente intercultural.

Además de las diferencias regionales, la coexistencia de culturas originarias con la cultura mestiza es algo que caracteriza a nuestro país desde su nacimiento. Desafortunadamente esta coexistencia ha implicado la explotación y el dominio de los pueblos indígenas. Los que no se integraron al grupo mayoritario han optado por vivir, en lo posible, segregados de la sociedad más amplia, para evitar el trato denigrante y la amenaza de su destrucción cultural. Los propios pueblos indígenas han tenido pocas oportunidades de conocerse y convivir entre sí.

Reconocernos como país regional y étnicamente diverso supone necesariamente transitar hacia una realidad en la que las diferentes culturas puedan relacionarse entre ellas mismas como pares. Supone eliminar toda forma de discriminación, prejuicio y racismo contra los integrantes de culturas diferentes y minoritarias que comparten el territorio. Implica la participación equitativa de todos los grupos étnicos

Uno de los principales desafíos para que la educación sea un factor de afirmación de la identidad nacional, a través de la construcción de una ética pública, es el desarrollo de una educación auténticamente intercultural

Una sociedad democrática, culturalmente diversa, escucha a sus minorías y valora sus lenguas; respeta sus espacios de fortalecimiento y reproducción cultural; demanda su participación en la vida cívica y política; y se preocupa por asegurar que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera equitativa

en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos de la nación. Requiere que los mexicanos nos reconozcamos como diversos y comprendamos que el hecho de vivir en un país multicultural nos enriquece como personas y como colectividad.

Por otra parte, la transición hacia la vida democrática sólo podrá darse en la medida en que los diferentes órdenes de gobierno reflejen la realidad de una sociedad culturalmente diversa; en que la participación en los beneficios económicos, sociales y culturales sea equitativa para cada cultura; en que se desarrollen formas de impartir justicia y de educar a las nuevas generaciones acordes con la identidad cultural de cada grupo; y en que se satisfagan las necesidades concretas de comunicación extracomunitaria entre grupos que conforman una sociedad lingüísticamente diversa. Una sociedad democrática, culturalmente diversa, escucha a sus minorías y valora sus lenguas; respeta sus espacios de fortalecimiento y reproducción cultural; demanda su participación en la vida cívica y política; y se preocupa por asegurar que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera equitativa.

El reto de la multiculturalidad en educación

Pasar de la mera coexistencia entre culturas distintas, a un país en el que se relacionen entre ellas de igual a igual, con respeto y tolerancia, y se valoren las diferencias es, en gran parte, un reto educativo.

A la educación le corresponde, de manera fundamental, contribuir a que termine toda forma de racismo y discriminación. Podrá hacerlo mediante procedimientos respetuosos de formación en valores, en los que los alumnos vayan construyendo sus propios códigos de ética, a lo largo de su trayectoria escolar, apoyados por el conocimiento de los valores universales y desarrollando su capacidad de reflexión y diálogo; así los alumnos deberán llegar a convencerse, entre otras cosas, de que cada persona y, por extensión, cada cultura, por el sólo hecho de existir, merece respeto.

A la educación corresponde fortalecer el conocimiento y el orgullo de la cultura a la que se pertenece, para poder entablar relaciones interculturales que tengan posibilidades de simetría; le compete enseñar la lengua propia, la que permite nombrar el mundo y fortalecer su cultura, así como enseñar y enriquecer el lenguaje que nos permite comunicarnos como mexicanos; le toca hacer que conozcamos y valoremos los aportes culturales de los pueblos que comparten nuestro territorio; le atañe lograr que los integrantes de diversas culturas convivan de manera respetuosa y mutuamente enriquecedora; le corresponde, por último, desarrollar una conciencia ciudadana que se preocupe por la injusticia, y ofrecer herramientas para combatirla en la vida cotidiana.

El sistema educativo deberá lograr esos objetivos en toda su población: indígena y no indígena, así como infantil, juvenil y adulta, tanto

mediante modalidades educativas tradicionales, como a través de los medios masivos de comunicación y en otros espacios educativos.

Es necesario hacer frente al reto de constituirnos como país pluriétnico, multicultural, en un contexto democrático, en que no sólo respetemos, sino valoremos nuestra diversidad, afirmando al mismo tiempo nuestra identidad como país, alcanzando consensos en torno a una política lingüística que, a la vez que reconozca la necesidad de una lengua común a todos, valore y atienda las necesidades de comunicación propias de las diferentes culturas.

2.3 La responsabilidad pública sobre la educación

La complejidad, diversidad y magnitud de las oportunidades y desafíos que debe atender nuestro país en el terreno educativo, van más allá de la acción gubernamental. Los desafíos demandan una nueva visión de la responsabilidad pública sobre la educación, sustentada en la participación de la sociedad.

Debe superarse la idea de que la educación pública es responsabilidad exclusiva del gobierno, afirmando la noción de que, por el hecho de ser pública, es una responsabilidad que nos concierne a todos, pues todos somos influidos por su orientación, su desempeño, sus logros y sus limitaciones. En particular, será necesario superar los prejuicios que suelen relacionarse con las escuelas públicas, percibidas como propiedad del gobierno, para afirmar que, precisamente por ser públicas, nos pertenecen a todos y todos debemos estar al tanto de su desempeño y de la calidad de sus resultados. La escuela pública es, además, punto de encuentro de los sectores sociales y el lugar donde todos aprenden la convivencia democrática.

El fortalecimiento del sentido de pertenencia y de la responsabilidad social sobre la educación y la escuela pública demandará una nueva forma de entenderla, y un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa. En la esfera gubernamental, supondrá el fortalecimiento del federalismo, la aplicación del principio de subsidiariedad y la flexibilización de marcos normativos, para estimular formas de vinculación entre la sociedad y las instituciones educativas, que respondan a las condiciones específicas del medio local y regional.

Deberá avanzarse hacia formas de participación social que sean asumidas como la manera usual de comunicación y organización interna de las instituciones educativas, y que reflejen el deseo de unir esfuerzos, la iniciativa de cooperar y el diálogo entre educadores, educandos, padres de familia y directivos, como contrapartes objetivas en una convivencia diaria respetuosa.

Se necesitará transitar hacia mejores formas de interacción de las instituciones educativas con las comunidades en que se encuentran ubicadas, con otras instituciones educativas públicas y privadas de la

Los desafíos demandan una nueva visión de la responsabilidad pública sobre la educación, sustentada en la participación de la sociedad. Las escuelas públicas, precisamente por ser públicas, nos pertenecen a todos

Deberá avanzarse hacia formas de participación social, que reflejen el deseo de unir esfuerzos, la iniciativa de cooperar y el diálogo entre educadores, educandos, padres de familia y directivos

región y con las autoridades municipales y estatales, a fin de manifestar de manera concreta que la educación es tarea de todos. La gestión interna de las escuelas deberá evolucionar hacia formas creativas de expresión de valores democráticos, fomentando la expresión respetuosa de las opiniones; la valoración de la diversidad social y cultural; el compromiso colectivo; el análisis compartido de problemas comunes; y la apertura de los procesos de decisión.

La gestión interna de las escuelas deberá evolucionar hacia formas creativas de expresión de valores democráticos

En conjunto, la diversificación de la organización social está ampliando los cauces para abordar las necesidades más apremiantes y resolver los problemas más urgentes de los grupos sociales, mediante una transformación sustantiva de las estructuras tradicionales de interacción social y ejercicio de la autoridad.

Como en otros sectores, en el educativo están en marcha procesos de descentralización de los servicios que, además de sustentarse en las atribuciones políticas y jurídicas de las entidades federativas, toman cada vez más en cuenta las circunstancias sociales, económicas y culturales de las localidades y regiones. A fin de consolidar esos procesos, será necesario fortalecer los esfuerzos que ya se están realizando para articular, complementar e integrar, en el ámbito local y regional, programas promovidos por diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Debe igualmente reflexionarse sobre el papel de la educación privada, que no debe contraponerse a la pública como si se tratara de dos elementos antagónicos. Toda la educación debe concebirse como tarea de interés público. Más allá de la personalidad jurídica de cada institución educativa, y de su forma de financiamiento, todas participan en la construcción del México del futuro, todas merecen el reconocimiento de la sociedad y todas tienen compromisos similares con los valores de equidad y justicia, con la construcción de una ética pública y con la multiculturalidad de nuestra sociedad. Todas deben asumir también el compromiso por una buena calidad.

Se brindarán oportunidades excepcionales para fortalecer la participación de todos los sectores sociales y las autoridades estatales y municipales en el desarrollo educativo

Lograr un cambio en la percepción y en la vivencia de la responsabilidad pública respecto al mejoramiento de la educación implica también modificar la forma en que se canalizan y aplican los recursos públicos a la educación. Es indispensable crear mecanismos de financiamiento que hagan posible la asignación directa de recursos del Estado para apoyar acciones de mejoramiento de los servicios educativos, que se sustenten en la iniciativa y el compromiso solidario de educadores, autoridades y los distintos sectores sociales en el ámbito local y regional.

Estos mecanismos brindarán oportunidades excepcionales para fortalecer la participación de todos los sectores sociales y las autoridades estatales y municipales en el desarrollo educativo; para estimular el uso eficiente, creativo y transparente de los recursos; para aumentar la capacidad de innovación y desarrollo, así como la práctica de una gestión educativa de calidad en el ámbito local y regional; y para alentar la participación social, con miras a la integración y fortalecimiento de comunidades educativas dinámicas y comprometidas.

2.4 La innovación educativa en la sociedad del conocimiento

El nuevo entorno de la sociedad del conocimiento brinda oportunidades extraordinarias para innovaciones orientadas al desarrollo de nuevas modalidades educativas más adecuadas a las condiciones sociales, económicas y culturales de los distintos grupos de población, y con niveles más elevados de aprendizaje, dentro de una concepción de educación integral que abarque la formación de la afectividad, la expresión artística, la interacción social y el ejercicio de los diferentes tipos de inteligencia. Las instituciones educativas pueden adquirir nuevas capacidades para trascender sus fronteras tradicionales. Las redes de comunicación, que se diversifican y amplían en la nueva sociedad del conocimiento, permiten establecer nuevos vínculos, y fortalecer los existentes entre instituciones educativas, culturales y laborales.

Sin embargo, en el escenario emergente, las instituciones educativas necesitan una nueva cultura organizativa. Deben pasar del mundo de la burocracia rígida al de las organizaciones flexibles, capaces de aprender. Las instituciones tienen que realizar esfuerzos extraordinarios de apertura, para proporcionar nuevos espacios de aprendizaje que aseguren oportunidades de educación para todos a lo largo de la vida. Las tecnologías de información y comunicación seguirán abriendo nuevas perspectivas para la educación a distancia, que permitirán atender, de manera más amplia y mejor, las necesidades educativas, cada día más urgentes y diversas, de quienes no han podido terminar su educación básica, pero también de los egresados de niveles superiores.

Las instituciones educativas necesitan una nueva cultura organizativa. Deben pasar del mundo de la burocracia rígida al de las organizaciones flexibles, capaces de aprender

Las instituciones educativas deberán transformar la concepción predominante de las habilidades básicas para la interacción cultural y educativa. La escritura seguirá siendo una competencia fundamental pero, a la vez, se transforma. Por siglos estuvo ligada al dominio de la caligrafía, que la máquina de escribir hizo obsoleto; hoy el diseño gráfico de los mensajes es ya una dimensión necesaria del escribir con propiedad. De esta manera, las artes, como forma de pensar y expresarse, cobran nueva vida.

La competencia lectora sigue teniendo una importancia fundamental en la comunicación humana, sin embargo está transformándose también. Requiere, cada vez más, la capacidad de poder enfrentarse a diversos tipos de textos, con propósitos, estructuras discursivas y disposiciones gráficas peculiares. Se está articulando con la matemática, como herramienta para resolver problemas mediante lenguajes simbólicos. El proceso mismo del pensamiento está cambiando: resurge la importancia del pensamiento analógico al lado del analítico, dominante en los últimos quinientos años; la razón crítica se contrapone a la instrumental; la ciencia se enriquece con visiones interdisciplinarias, que abarcan planteamientos éticos e incluyen cuestionamientos sobre el lugar de nuestra especie en la naturaleza y nuestras responsabilidades al respecto.

La educación en la nueva sociedad

El aprendizaje no se limita a la formación inicial: es una necesidad que se extiende a lo largo de la vida; la capacidad de aprender a aprender es fundamental; garantizarla es una de las tareas más importantes de la formación inicial

Se necesita una reorientación fundamental de la enseñanza y el aprendizaje y, por tanto, una revaloración profesional de la formación y capacitación de los educadores

Los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación deberán tomar en cuenta todas estas transformaciones. Más que nunca, el aprendizaje no se limita a la formación inicial: es una necesidad que se extiende a lo largo de la vida; la capacidad de aprender a aprender es fundamental; garantizarla es una de las tareas más importantes de la formación inicial y su ejercicio se tornará condición indispensable para tener acceso a los beneficios del desarrollo y mantenerse actualizado. La importancia de la transmisión de información como propósito central del quehacer educativo, en cambio, está decreciendo. Lo que se requiere cada vez más es la capacidad de transformar un flujo continuamente creciente de información en conocimientos críticos y significativos, que tengan una utilidad concreta.

A medida que la simple acumulación de información pierde sentido como dimensión fundamental del conocimiento, la valoración social del mismo tiende a asociarse con las formas en que los grupos e individuos pueden apropiarse de él y en que pueden darle un uso relevante. Adquiere especial importancia conocer cómo se aprende y de qué manera pueden generarse nuevos conocimientos.

También se torna crítica la adquisición de habilidades para conocer lo que se necesita saber, en función de aspiraciones, necesidades y problemas específicos; encontrarlo de manera eficiente, recurriendo a fuentes diversas de información; entenderlo, adaptarlo y recrearlo, en función de las propias necesidades; compartirlo con los demás de manera eficaz, a través de códigos que resulten inteligibles para los interlocutores; y valorarlo éticamente, en función de las consecuencias de su aplicación. Conocer puede ser también una forma de solidaridad.

Los nuevos condicionamientos sociales del conocimiento conducen a una transformación del papel de las interacciones humanas en su adquisición. Cada vez es más evidente que, en este nuevo contexto se necesita una reorientación fundamental de la enseñanza y el aprendizaje y, por tanto, una revaloración profesional de la formación y capacitación de los educadores.

La educación para un futuro que ya está aquí hace necesario que, en todos los tipos, niveles y modalidades, haya educadores con características precisas y cualidades diversas, incluyendo:

- Dominio de procesos que determinan la generación, apropiación y uso del conocimiento;
- Capacidad para trabajar en ambientes de tecnologías de información y comunicación;
- Deseos de propiciar y facilitar el aprendizaje;
- Capacidad para despertar el interés, la motivación y el gusto por aprender;
- Disponibilidad para aprender por cuenta propia y a través de la interacción con otros;

- Habilidad para estimular la curiosidad, la creatividad y el análisis;
- Aptitudes para fomentar la comunicación interpersonal y el trabajo en equipo;
- Imaginación para identificar y aprovechar oportunidades diversas de aprendizaje;
- Autoridad moral para transmitir valores a través del ejemplo.

Los cambios en los procesos de aprendizaje suponen transformaciones en el entorno educativo; dentro del aula, que ya no es el único espacio de aprendizaje, la palabra del profesor y el texto escrito dejan de ser los soportes básicos de la comunicación educativa. El profesor se convierte cada vez más en facilitador del aprendizaje de sus estudiantes. Muchas instituciones del país han comenzado a moverse en esta dirección. La reforma curricular de la primaria, por ejemplo, enfatiza los procesos de aprendizaje, con una nueva concepción de las competencias de lectura, escritura y matemáticas. En educación superior se han creado redes que empiezan a orientarse en esas direcciones y no pocos maestros asimilan las tecnologías informáticas. Se trata de esfuerzos pioneros para avanzar en un camino que multiplica las posibilidades de nuevos trayectos.

Debe advertirse, con todo, que el escenario emergente no está exento de riesgos. Puede agravarse la desigualdad entre países, y en cada uno, en cuanto a la producción de conocimiento y tecnología, y en cuanto al acceso a ellos. Por tal razón los países deben aumentar su capacidad de generar innovaciones en todos los ámbitos, especialmente mediante la investigación científica y la articulación de esfuerzos en distintos ámbitos de la sociedad. El aprovechamiento de nuevas tecnologías para fines educativos implica garantizar el acceso a ellas, a bajo costo, para todas las instituciones educativas; demanda, además, políticas gubernamentales destinadas a impulsar el desarrollo de la industria nacional en el campo de las telecomunicaciones y la informática, y en el de la producción de programas y contenidos para aplicaciones y sistemas multimedia.

Los procesos de homogenización y estandarización, que suelen acompañar la aplicación de las nuevas tecnologías, pueden socavar la identidad de nuestras culturas, si la generación de información y conocimientos se limita a grupos e instituciones dominantes. Las nuevas tecnologías permitirán potenciar la riqueza de la diversidad cultural sólo si todos tienen acceso a ellas, y si participan de los beneficios de la innovación educativa. Es preciso hacer frente a los riesgos y superarlos. No podemos quedarnos al margen, so pena de agrandar la brecha que nos separa de los países más avanzados. Se requiere de un esfuerzo extraordinario, con la participación de los diversos sectores sociales, para aprovechar las oportunidades que brinda la nueva sociedad de la información y el conocimiento, y acelerar el paso hacia una educación de buena calidad para todos, a lo largo de la vida.

El aprovechamiento de nuevas tecnología para fines educativos implica garantizar el acceso a ellas, a bajo costo, para todas las instituciones educativas

Las nuevas tecnologías permitirán potenciar la riqueza de la diversidad cultural sólo si todos tienen acceso a ellas, y si participan de los beneficios de la innovación educativa

2.5 La complejidad del cambio educativo

Todo cambio educativo busca repercutir en lo que ocurre en el aula y en la escuela, y los procesos que llevan a los resultados están constituidos por relaciones interpersonales

El trabajo educativo es realizado por profesionales, por ello un cambio que se base en la imposición de conductas profesionales tropezará con la resistencia natural del maestro

La gran dimensión del Sistema Educativo Nacional, dificulta el tránsito de información a través del Sistema

Para terminar este apartado, en el que se apuntan elementos para construir el marco que México necesita con el propósito de concebir la educación que el país requiere, en la perspectiva del siglo XXI, se presentan algunas reflexiones sobre los factores que dificultan o propician el cambio educativo, como elementos que deben tenerse en cuenta al definir las políticas respectivas.

Hay varias razones por las que las propuestas de transformación educativa encuentran dificultades para llevarse a cabo; muchas son comunes a los sistemas educativos en general; otras se explican por el desarrollo histórico de un sistema en particular. En el caso de México, algunas razones por las que la implantación del cambio educativo encuentra dificultades son las siguientes:

- Todo cambio educativo busca repercutir en lo que ocurre en el aula y en la escuela; pero en estos espacios, donde tiene lugar la enseñanza y se espera se dé el aprendizaje, los procesos que llevan a los resultados están constituidos por relaciones interpersonales. El cambio educativo supone modificar estos procesos de interrelación que se construyen a lo largo del tiempo, formando costumbres y tradiciones. Muchas de esas costumbres se institucionalizan, dando lugar a estructuras que favorecen ciertos estilos de interrelación en vez de otros. El cambio tiene que ver con la transformación de estas estructuras, tanto como con la voluntad personal de transformar lo que se hace y cómo se hace, lo que no es fácil.
- El trabajo educativo es realizado por profesionales, que son los maestros. Como tales, tienen la capacidad de proceder conforme a su formación y a sus propios criterios de calidad y profesionalismo; por ello un cambio que se base en la imposición de conductas profesionales tropezará con la resistencia natural del maestro.
- La gran dimensión del Sistema Educativo Nacional, aunada a su tradicional centralización, dificulta el tránsito de información a través del Sistema. Los cambios transitan con lentitud, y muchas veces con distorsiones, de arriba hacia abajo. Por otra parte, las reacciones en la base del Sistema (la escuela y el aula), así como las dificultades reales para implantar las transformaciones deseadas rara vez son tomadas en cuenta por quienes las diseñan.
- La operación del sistema educativo se distingue por su verticalidad y el exceso de normas: se dan instrucciones y se espera que se cumplan, en vez de fortalecer la toma de decisión profesional; se escucha poco a quienes ejecutan las instrucciones; se imponen procedimientos de operación cotidiana; se evalúa para controlar y no para apoyar y estimular. Esto ha tenido como contraparte que el personal docente y directivo carezca de una actitud proactiva o la oculte; se aprende a simular de forma tal que parezca que las instrucciones se están siguiendo.

- La falta de continuidad y consistencia. Los actores educativos están acostumbrados a que los programas dejen de ser apoyados al cambiar la administración, pese a que la continuidad es fundamental dentro del ámbito educativo para lograr cambios sustanciales. Por ello, cuando se rompe la continuidad sin que se cumpla el ciclo necesario para ver resultados de un cambio, o cuando no hay estabilidad, los actores se enfrentan a la frustración ante el esfuerzo inútil, y aprenden a defenderse de futuras frustraciones.
- La ausencia de recursos proporcionados a los propósitos. Las transformaciones educativas suelen implicar una fuerte inversión de tiempo y energía; suelen requerir también recursos materiales o financieros adicionales. Cuando esas inversiones adicionales no existen, o cuando hay falta de seguridad al respecto, las resistencias al cambio aumentan.
- La operación del sistema educativo suele reforzar condiciones que representan beneficios para algunos grupos de maestros, autoridades y sectores gremiales que, en consecuencia, tienen intereses cifrados en que no haya cambios. Esos actores recurren a diversos medios para impedir que pueda prosperar un cambio educativo que atente contra sus intereses.

Muchos maestros, se interesan por su crecimiento personal y profesional

Lo anterior, con otros factores, genera una cultura del quehacer del profesional de la educación: hay formas aceptadas de hacer las cosas y de enfrentarse a las disposiciones oficiales, que los actores comparten y refuerzan. Esta cultura hace ver como naturales ciertos comportamientos, que dejan de cuestionarse respecto a su utilidad en función del objetivo último: el aprendizaje del alumno. Los cambios culturales son difíciles de lograr y requieren mucho tiempo para realizarse.

Por razones como éstas el cambio educativo es complejo; tiene que tomar la tradición como punto de partida, e introducir en ella las innovaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, hay factores que favorecen el cambio educativo y hay que saber aprovechar. Entre estos destacan los siguientes:

- Muchos maestros, como profesionales que son, se interesan por su crecimiento personal y profesional, reciben con gusto la oportunidad de desarrollar conocimientos y habilidades, son críticos ante los vicios con que opera el sistema educativo, y ante aspectos de funcionamiento cotidiano que les impiden lograr mejores resultados. Estos rasgos hacen que el magisterio profesional responda de manera propositiva a las oportunidades de transformación educativa.
- La investigación educativa que, de manera creciente, se realiza en nuestro país y en el mundo, y cuyos hallazgos se difunden por medios diversos, ha hecho aumentar la comprensión de los fenómenos, que tengamos una idea más clara sobre posibles vías de solución respecto de los problemas educativos y adoptemos una mirada inquisitiva y crítica. La investigación da elementos para fun-

La investigación educativa ha hecho aumentar la comprensión de los fenómenos

El cambio educativo es complejo; supone la necesidad de innovar a partir de la tradición; implica un cuidadoso equilibrio entre ambición y realismo, pero es posible y necesario

El cambio más importante es el propio de la escuela, incluyendo el aula

damentar mejor las propuestas de cambio y afinar metodológicamente su implantación.

- Tener información objetiva sobre los logros que se alcanzan en materia educativa y sobre los insuficientemente alcanzados; comparar resultados en el tiempo y entre modalidades o tipos educativos y entre poblaciones; relacionar los resultados con los recursos; todo ello favorece una visión crítica de los avances, un mayor realismo en las propuestas, y la posibilidad de retroalimentar los procesos de cambio, de forma que se pueda corregir el rumbo, apretar el paso o afinar los procesos de manera pertinente y oportuna. La extensión de la cultura de la evaluación es un factor de cambio en este ámbito.
- La globalización nos acerca a la realidad educativa de otros países; a los esfuerzos por solucionar problemas parecidos a los que nos aquejan y a sus resultados, así como a las innovaciones que tienen resultados alentadores en direcciones que nos interesan. La lectura crítica de avances y dificultades educativas en otros países nos permite rechazar por simplista e inviable la copia mecánica de soluciones probadas en otras latitudes; al mismo tiempo, sin embargo, fertiliza nuestra creatividad para la búsqueda de medidas pertinentes en nuestro contexto y nuestra historia.
- El valor que el pueblo otorga a la educación de las nuevas generaciones, según los estudios sobre los valores de los mexicanos, resaltan reiteradamente la confianza depositada en la institución educativa, junto a la disposición de hacer sacrificios diversos para asegurar que los hijos asistan a la escuela. La educación es vista por la población como el canal por excelencia para mejorar la calidad de vida. En la medida en que esta confianza se mantenga podrá esperarse el apoyo social necesario para perseguir una mejor educación para todos.

El cambio educativo es, pues, complejo; supone la necesidad de innovar a partir de la tradición; implica un cuidadoso equilibrio entre ambición y realismo; requiere sortear resistencias, a la vez que aprovechar oportunidades, pero es posible y necesario. Para cerrar esta reflexión sobre la complejidad del cambio, conviene distinguir por lo menos tres niveles en los que debe ocurrir, de cuya adecuada articulación puede depender, en buena medida, el éxito o fracaso de los esfuerzos.

El microsistémico. Es el cambio más importante, porque es donde tiene lugar el hecho educativo, es el propio de la escuela, incluyendo al aula. La unidad mínima del sistema educativo, cada escuela o cada institución, debe ser capaz de diagnosticar sus problemas y de planear la forma de resolverlos; debe contar con el liderazgo académico de sus directivos; con el trabajo colegiado de sus docentes; debe estar vinculada con su comunidad y fomentar su participación; evaluar y comunicar a la comunidad los resultados de sus evaluaciones; y desarrollar procesos de

mejora continua. En el aula es necesario transformar la calidad de las interrelaciones, de manera que se vuelva un sitio donde se viva el respeto a los demás, se aprenda a valorar la diversidad, y en el que las decisiones se tomen democráticamente. El trabajo docente tiene que descansar más en el aprendizaje colaborativo y en el trabajo en equipo; en todos los casos debe privilegiarse el desarrollo de habilidades superiores de pensamiento y valores de convivencia democrática.

- *El intermedio.* Los cambios necesarios en este incluyen el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a escuelas e instituciones. En educación básica, los cambios se refieren, antes que nada, a la transformación de la supervisión escolar, dada la importancia que tiene la zona escolar como estructura intermedia fundamental de este tipo educativo, de manera que la supervisión opere como apoyo, con criterio compensatorio, de las escuelas. En los tipos medio superior y superior se necesita que se consoliden mecanismos de coordinación efectivos. Lo anterior implica la profesionalización continua de cuadros técnicos estatales y regionales y personal directivo.
- *El macrosistémico.* En este, los cambios se refieren tanto a las grandes decisiones de política educativa, como a las transformaciones del sistema en los ámbitos central y estatal. Algunos cambios necesarios en este son los curriculares (especialmente en secundaria y en educación media superior); los que tienen que ver con la relación entre el sistema central y los gobiernos de los estados (federalismo educativo); los relativos a la distribución de los recursos y la necesidad de acciones afirmativas para impulsar la equidad; los que se refieren a la participación social, al fortalecimiento de la capacidad de exigencia social en relación con la operación del sistema y a la rendición de cuentas.

Las estrategias que busquen transformar el sistema educativo deberán, pues, tener en cuenta el carácter sistémico de los cambios, que deben perseguirse en los tres niveles anteriores de manera articulada, reforzándose mutuamente, apuntando siempre a fortalecer los planteles y el trabajo en el aula y poniendo a las personas en el centro de los intentos de transformación. Esto supone creer en los maestros y académicos como profesionales, favorecer tal profesionalización, y basar los esfuerzos de cambio en procesos participativos que involucren de manera creativa y responsable a los actores del Sistema. Supone reconocer que es necesario socializar los propósitos educativos y transformar las estructuras de forma que el cambio pueda ocurrir; las estructuras que hace falta transformar no son solamente las propias de la burocracia, sino también las sindicales y las de participación social; se trata de construir las condiciones para que el cambio educativo sea posible; habrá que evaluar periódicamente el logro de los objetivos y rendir cuentas a la sociedad.

Los cambios necesarios incluyen el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a escuelas e instituciones

En el macrosistémico los cambios son los curriculares; el federalismo educativo, los relativos a la distribución de los recursos, y los que se refieren a la participación social

Las estrategias deberán, tener en cuenta el carácter sistémico de los cambios, que deben perseguirse en los tres niveles anteriores de manera articulada

3. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN 2001

3.1 Descripción de conjunto

El Sistema Educativo Nacional comprende a las instituciones del gobierno y de la sociedad encargadas de proporcionar servicios educativos y de preservar, transmitir y acrecentar la cultura de los mexicanos. Lo forman, según la Ley General de Educación, educandos y educadores; autoridades educativas; planes, materiales y métodos educativos, así como las normas de la educación. Lo integran también las instituciones educativas del gobierno y organismos descentralizados, instituciones particulares autorizadas y universidades públicas autónomas. La misma Ley distingue los siguientes tipos de servicios educativos: educación inicial (0-4 años), educación básica (5-14 años; niveles: preescolar, primaria y secundaria); educación especial; educación media superior y educación superior; educación básica para adultos; y formación para el trabajo.

Los tipos y niveles enunciados ofrecen servicios educativos en modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta. Al inicio del ciclo escolar 2001-2002 se estarán atendiendo en la modalidad escolarizada, a más de 30 millones de alumnos en unos 222 mil planteles, y participarán en su educación casi un millón 500 mil maestros. El Cuadro 1 desglosa estas cifras por tipo y nivel educativos.

Cuadro 1. Sistema Educativo Mexicano.

Matrícula, maestros y escuelas.			
República Mexicana. Ciclo escolar 2001 - 2002 /e			
Tipo/nivel	Matrícula	Maestros	Escuelas
Total	30,206,150	1,498,479	221,754
Educación básica	23,764,972	1,024,284	201,763
Preescolar	3,465,916	158,997	73,399
Primaria	14,833,889	549,875	99,558
Secundaria	5,465,167	315,412	28,806
Educación media superior	3,095,361	218,115	10,094
Profesional técnico	387,700	32,384	1,640
Bachillerato	2,707,661	185,731	8,454
Educación superior	2,156,470	219,637	4,213
Normal licenciatura	191,903	16,849	663
Licenciatura universitaria y tecnológica	1,827,927	185,729	2,406
Posgrado	136,640	17,059	1,144
Capacitación para el trabajo	1,189,347	36,443	5,684

e/ estimado. DGPPP.

Sus dimensiones, la variedad de servicios educativos que ofrece y la diversidad de condiciones en que se ha desarrollado, entre otros aspectos, hacen de la educación en México un sistema que se caracteriza por su complejidad. En el siguiente apartado se ofrecen algunos elementos de diagnóstico que buscan identificar y reconocer, los principales logros y limitaciones que presenta la educación en nuestro país.

Existen distintas fuentes sobre diversos aspectos relacionados con la educación en México. Por una parte están las estadísticas continuas de la Secretaría de Educación Pública, que se obtienen al inicio y fin de cada ciclo escolar. En lo relativo a educación media superior y superior, la ANUIES enriquece los datos anteriores con información complementaria. Por otra parte, se tienen los datos obtenidos directamente de procedimientos censales o de encuesta, gracias al trabajo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Además de estas dos grandes fuentes, se encuentran otras para aspectos particulares, como es el caso del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Los datos provenientes de las diversas fuentes no siempre coinciden. A veces por razones inevitables (como la diferencia de los momentos de obtención); otras por el uso de diferentes criterios técnicos; y otras más por fallas de cada mecanismo. Esta advertencia exige que se tenga precaución para interpretar la información estadística, comparando y completando las cifras con otras fuentes. Se impone, por otra parte, la urgencia de unificar criterios y perfeccionar los procedimientos de los diversos mecanismos de obtención de datos, para contar con información confiable sobre el Sistema Educativo Nacional; una línea de acción prioritaria en este sentido se presentará en este Programa.

3.2 Logros y limitaciones de la educación mexicana en el siglo XX

En el transcurso del siglo XX nuestro país se convirtió, de una sociedad mayoritariamente analfabeta, a otra en la que prácticamente uno de cada tres mexicanos está en la escuela. Al término del periodo revolucionario, en el decenio de los años veinte, el promedio de escolaridad de la población era de sólo un año y la tasa de analfabetismo superaba 65%. El siglo terminó con una proporción de analfabetas menor a 10%, la mitad de los cuales son mayores de 49 años, un grado promedio de escolaridad de más de 7 años, y se estima que los niños que este año se inscribieron en primero de primaria tienen una expectativa de escolaridad de entre 11 y 12 grados.

El siglo XX, y sobre todo su segunda mitad, pasará a la historia como una época de expansión educativa sin precedente, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Evolución de la matrícula

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior	Capacitación para el trabajo
1893	483,337	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1900	713,394	696,168	7,469	N.D.	9,757	N.D.	N.D.
1910	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1930	1,358,430	17,426	1,299,899	17,392	N.D.	23,713	N.D.
1940	1,994,603	33,848	1,960,755	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1950	3,249,200	115,378	2,997,054	69,547	37,329	29,892	N.D.
1960	5,941,536	230,164	5,342,092	234,980	106,200	28,100	N.D.
1970	11,538,871	400,138	9,248,190	1,102,217	369,299	271,275	147,752
1980	21,464,927	1,071,619	14,666,257	3,033,856	1,388,132	935,789	369,274
1990	25,091,966	2,734,054	14,401,588	4,190,190	2,100,520	1,252,027	413,587
2000	29,669,046	3,423,608	14,792,528	5,349,659	2,955,783	2,047,895	1,099,573
2001	30,206,150	3,465,916	14,833,889	5,465,167	3,095,361	2,156,470	1,189,347

Fuente: Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto (DGPPP), SEP.

A continuación se analizan algunos problemas generales de la educación mexicana, en función de sus tres grandes desafíos: cobertura con equidad, buena calidad, e integración y gestión del Sistema.

3.2.1 Equidad

Vista en perspectiva histórica, es indiscutible que la educación pública en México abrió oportunidades de desarrollo personal, movilidad social y mejoramiento económico para generaciones de personas, lo que coadyuvó al desarrollo del país y afianzó sus rasgos de identidad. Son logros considerables que, sin embargo, resultan insatisfactorios ante la persistencia de procesos sociales de marginación de las oportunidades educativas, particularmente entre los más pobres. Los servicios educativos siguen siendo escasos en parte importante del territorio nacional, en especial, aunque no exclusivamente, en el área rural.

A pesar del esfuerzo de todo un siglo, la equidad sigue siendo el mayor reto del Sistema Educativo Nacional. Como puso en evidencia el Cuadro 2, la matrícula total pasó de 11.5 millones de estudiantes en 1970 a más de 30 millones en 2001; el promedio de años cursados en la escuela, que era de 3.7 para los hombres y 3.1 para las mujeres, se elevó hasta llegar en el año 2000 a 7.8 y 7.3 años, respectivamente. Sin embargo, como muestra el mapa siguiente, la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años registra fuertes diferencias entre la entidad más escolarizada, el Distrito Federal, con casi 10 años de promedio, frente a menos de seis en Oaxaca y Chiapas.

GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD



Aunado a lo anterior, más de la mitad de las personas mayores de 15 años, aproximadamente 32 millones de mexicanos, tiene una escolaridad inferior a secundaria completa, a pesar de su obligatoriedad. Hay más de 44 millones mayores de 15 años que no concluyeron la educación media superior. Alrededor de un millón de niños entre 6 y 14, en su mayoría indígenas, de comunidades dispersas, hijos de jornaleros agrícolas, en situación de calle y discapacitados, no asisten a la primaria. Las tasas de repetición y deserción en secundaria son de 20.4% y 7.9%, respectivamente; sólo 47% de los jóvenes del grupo de edad de 16 a 18 años cursa la educación media superior; y 20% de los jóvenes entre 19 y 23 años asiste a una escuela de licenciatura.

La problemática descrita se debe a múltiples factores. El primer escollo se encuentra en la educación preescolar: aunque su acceso se ha ampliado, todavía queda fuera de ella un número considerable de niñas y niños. Las lagunas que todavía presenta la información, particularmente notables en este caso, indican de acuerdo con los datos proporcionados por el Censo 2000, que aproximadamente el 24% de la población de 5 años de edad, no asiste al nivel preescolar. Lo más preocupante es que quienes quedan fuera son precisamente los más necesitados de este apoyo para comenzar exitosamente el siguiente.

En primaria, no obstante que los índices de deserción y repetición se han abatido en la última década, la problemática prevalece: no todos los que ingresan permanecen y terminan el ciclo, y siguen siendo fuertes

las desigualdades, especialmente en el caso de los niños indígenas. Durante el ciclo escolar de 1999-2000, la eficiencia terminal en las primarias bilingües indígenas fue de 68.4%, mientras que el promedio nacional fue 84.7%. Según el Censo 2000, casi 688 mil niños y niñas entre 6 y 11 años de edad no asisten a la escuela, lo que representa 5.2% de la población en ese grupo de edad, y es sabido que la cifra comprende, casi siempre, a miembros de poblaciones vulnerables. El rezago escolar comienza a producirse en este nivel.

Quienes logran terminar la educación primaria continúan con la secundaria en una proporción que se acerca a la totalidad, principalmente en poblaciones urbanas, así como en las zonas rurales donde la oferta se ha ampliado mediante la modalidad de telesecundaria. Además, los índices de repetición y deserción en la secundaria aún son demasiado altos, de manera que sólo 76.1% de los estudiantes que ingresan la concluyen. Así, el rezago escolar se incrementa.

En el tipo medio superior, se ha registrado un incremento del ingreso en los últimos años. La absorción de egresados de secundaria es alta (93.3%), pero la cobertura del grupo de edad de 16 a 18 años sigue siendo insuficiente, en el orden de 47%. Lo anterior se explica por la deserción y la reprobación en educación básica y en la media superior misma, en la cual la eficiencia terminal se estima en 58.9% en la modalidad de bachillerato y en 43.7% en la de profesional técnico.

La educación media superior muestra grandes limitaciones para retener a los estudiantes con aspiraciones de formación superior; muchos de ellos abandonan prematuramente sus estudios por motivos económicos o académicos, para incorporarse al mercado de trabajo sin haber adquirido las competencias necesarias. Cabe señalar que los apoyos para estudiantes de bajos recursos son escasos.

La educación superior enfrenta también el problema de una considerable deserción tanto en instituciones públicas como privadas. Alrededor de 50% de los estudiantes de licenciatura logran terminar sus estudios y titularse, aunque el 87.2% de los egresados del bachillerato continúa estudios superiores, la deserción ocurrida en niveles anteriores hace que la proporción de los jóvenes del grupo de edad respectivo que llega a la educación superior siga siendo reducida en comparación con el comportamiento presentado en países de alto grado de desarrollo y en otras naciones latinoamericanas. Además, la tasa de cobertura se distribuye de manera desigual entre las entidades federativas.

La oferta de educación superior en ciudades de tamaño medio es insuficiente y quienes logran un grado universitario provienen, por lo general, de familias de ingresos medios y altos, aunque existen excepciones. Tampoco existen apoyos suficientes para jóvenes de sectores rurales y urbanos pobres, ni para indígenas.

En posgrado hay una alta concentración territorial: más de 60% de la matrícula de éste se localiza en el Distrito Federal y los estados de México, Nuevo León, Puebla y Jalisco, lo que quiere decir que no se

brindan las mismas oportunidades a los jóvenes de las distintas regiones, y que el desarrollo regional y estatal no se fortalece de manera suficiente. La investigación científica y tecnológica es casi exclusivamente sostenida por las instituciones públicas y se concentra en las entidades federativas mencionadas.

En lo que se refiere a equidad de género, en educación básica ya son más las niñas que los niños que la terminan exitosamente, y en la matrícula de la educación superior la participación de la mujer ascendió a 49% en el ciclo escolar 2000-2001. Sin embargo, en áreas rurales y entre la población indígena aún hay graves rezagos en este sentido.

Por lo que toca a la educación de adultos, de los 32.5 millones de mexicanos que no cuentan con educación básica, 5.9 millones son analfabetas, es decir 9.5% de la población mayor de 15 años; 11.7 millones más no tienen primaria (18.6 % de dicha población); y 14.9 millones no concluyeron la secundaria (23.7%). La mitad de los analfabetos son personas mayores de 49 años y en el grupo de 15 a 49 años de edad el analfabetismo es de 5.6%, lo que equivale a 2.8 millones de personas. En este último grupo predomina la población rural (54.5%), e indígena (55.8%), concentrada en Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca y Puebla; entre mujeres y hombres analfabetas, las primeras representan 63% del total, en tanto que los hombres constituyen sólo el 37%. El analfabetismo es, pues, un problema complejo, de índole cultural y social, que no se soluciona simplemente con las tradicionales campañas de alfabetización, como demuestra la experiencia de los últimos 60 años.

De los 11.7 millones de personas mayores de 15 años sin primaria, 8 millones corresponden a jóvenes de zonas urbanas, mientras que los restantes 3.7 millones se concentran predominantemente en zonas rurales y en adultos de edad avanzada. Y de los 14.9 millones de mexicanos con primaria que no han concluido la secundaria, más de 50% son jóvenes urbanos y 37% jóvenes rurales o adultos urbanos de edad intermedia.

Estos grupos son los que mayor potencial social y económico representan para el país, ya que son padres de familia o están a punto de iniciar una vida en pareja. Además, representan alrededor de 50% de la fuerza laboral, por lo que la mejora en la productividad y competitividad del país dependerá en buena medida del incremento de su nivel educativo.

Si bien es cierto que el rezago, en lo que se refiere al número de personas no alfabetizadas o sin primaria, permanece estable o tiende a disminuir, en el rubro de personas sin secundaria el rezago se incrementa en unos 800 mil jóvenes cada año. En pleno siglo XXI, uno de cada tres mexicanos no alcanza a cumplir con la obligatoriedad de la educación secundaria.

La función compensatoria en estados y regiones, definida en la Ley General de Educación como responsabilidad del Gobierno Federal, ha sido atendida mediante programas dirigidos a las zonas de mayor rezago y marginación. Se observa, sin embargo, una considerable

desarticulación entre estos esfuerzos compensatorios y otros programas de combate a la pobreza, así como problemas de coordinación con la administración estatal, lo que ocasiona duplicidad de esfuerzos. Además, los apoyos compensatorios han sido escasamente evaluados en términos de los resultados del aprendizaje de los alumnos y de la compensación de desigualdades en los niveles de logro educativo de los estudiantes beneficiados.

Al manejarse los programas compensatorios por separado, las innovaciones ahí generadas no pasan a la operación regular de los sistemas, cuyo funcionamiento con frecuencia reproduce las desigualdades. La equidad, en efecto, requiere favorecer con mejores recursos humanos, materiales y financieros, y con servicios de mayor calidad, a las regiones y sectores más desprotegidos; actualmente el sistema ni siquiera logra proporcionarles insumos de igual cantidad y calidad a los que se destinan a los tipos, niveles y modalidades educativos similares del medio urbano.

Tenemos, pues, un sistema educativo que se ha expandido y diversificado, a pesar de lo cual aún no se generaliza el acceso a la educación básica. La demanda de educación media superior y superior obliga a su ampliación, para avanzar en dirección de la equidad y aproximarnos a las tasas de cobertura de nuestros socios comerciales. Es reducida la atención a las necesidades de educación permanente de la población adulta, rubro que se vuelve cada vez más importante. En general, persisten desigualdades en la cobertura —en especial para la población indígena, rural y urbana marginada— que se traducen en realidades dolorosas, con altas tasas de deserción en todos los tipos, con excepción de la primaria.

3.2.2 Calidad de la educación

Durante gran parte del siglo XX, la Secretaría de Educación Pública dedicó sus esfuerzos, ante todo, a la expansión del sistema educativo y a la satisfacción de la demanda, ambas requeridas por el país. La calidad de los servicios, sin embargo, no ha sido atendida con la misma intensidad.

La calidad aún no corresponde a las expectativas de la sociedad, y no está a la altura del nivel educativo que deseamos para el país. Las evaluaciones realizadas en el último decenio arrojan resultados insatisfactorios en todos los tipos. En primaria, las mediciones de los logros en matemáticas y español muestran que aproximadamente la mitad de los alumnos no ha alcanzado los objetivos establecidos en los programas de estudio correspondientes al grado cursado; al mismo tiempo, hay fuertes desigualdades en el logro educativo en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas. Esto quiere decir que se ha avanzado en cuanto a mantener a los niños en la primaria hasta concluir la, mas no se ha garantizado la equidad en la calidad del aprendizaje para todos.

Los exámenes de ingreso a la educación media superior y superior permiten observar que los aspirantes presentan competencias

débiles, especialmente en razonamiento verbal y matemáticas. La falta de calidad se manifiesta también en los problemas de repetición, deserción y eficiencia terminal señalados en el apartado anterior. En el nivel superior se observa una fuerte variación en la calidad entre instituciones: desde las que han alcanzado un buen estándar internacional, hasta las que difícilmente califican como instituciones de educación superior. Esta variación se presenta tanto en escuelas públicas como en las de carácter privado.

En la educación básica se emprendió en la última década una reforma curricular, centrada en el aprendizaje, y se editaron libros de texto acordes con los avances pedagógicos en los diferentes campos del conocimiento. A la vez, se reformó la formación inicial de los maestros, orientándola más a la práctica y a la aplicación de los avances didácticos, y fortaleciendo la organización e infraestructura educativa de las escuelas normales. Se puso en marcha un sistema de actualización permanente de los maestros y directivos de educación básica y se crearon centros de maestros. Aún falta actualizar el currículo de la educación inicial y preescolar, en tanto que en la educación primaria las innovaciones pedagógicas aún no llegan a las aulas: pocos maestros las han incorporado a su práctica docente.

El reconocimiento de la multiculturalidad se limita a las escuelas bilingües dirigidas a los niños indígenas, cuando debería estar presente en todas las modalidades y tipos. Son sobre todo los no indígenas los que tienen que valorar la diversidad que sustenta nuestra riqueza como nación.

En secundaria se llevó a cabo una reforma que fue insuficiente para superar la fragmentación de conocimientos y de la experiencia educativa de los estudiantes; no se ha logrado sustituir la estructura y organización tradicional de la escuela secundaria por una nueva, acorde con la concepción de educación básica para la vida, ni se ha logrado mejorar el ambiente formativo para los adolescentes en esta etapa de su desarrollo.

México ha proporcionado gratuitamente libros de texto a todos los educandos de primaria desde los años sesenta del siglo pasado. En la administración anterior, además, se proporcionaron dotaciones de libros de texto para la educación secundaria a los sectores menos favorecidos y, en algunas entidades federativas, a todos los estudiantes. Varios estados promovieron programas de dotación de computadoras, pero se está lejos de contar con ellas en todas las escuelas secundarias y menos aún en todas las aulas.

Hoy debe afrontarse el reto derivado del acceso de crecientes proporciones del grupo de 12 a 18 años de edad a la educación secundaria y a la media superior, junto con el incremento de los costos unitarios y las limitaciones de los recursos públicos. El desarrollo de las nuevas tecnologías, que transforma radicalmente el concepto mismo del libro, con la perspectiva de textos a la medida y en línea, constituye una oportunidad excepcional, congruente con la importancia que los enfoques pedagógicos modernos conceden a la variedad de recursos didácticos.

Por ello, y sin abandonar el principio de apoyar a los alumnos de grupos necesitados, por razones de equidad, la política educativa de México deberá explorar alternativas a la producción masiva de textos y materiales de apoyo, aprovechando las nuevas tecnologías y con acercamientos financieros innovadores.

En las últimas décadas, en la educación media superior se han diversificado las modalidades y se han revisado y actualizado los planes y programas de estudio, mas no con la profundidad deseable. En el bachillerato general hubo innovaciones que superan la noción de escuela preparatoria, para las disciplinas universitarias tradicionales. En educación tecnológica, el fortalecimiento de troncos comunes superó la noción de la instrucción para el ejercicio de un oficio determinado. Más recientemente se redujo el número de carreras técnicas, para concentrarlas en un total de 29, y se buscó adecuar los currículos al sistema de normas de competencias laborales, cuestión fuertemente debatida. La institución encargada de la formación profesional técnica (CONALEP) abrió la oportunidad de que sus egresados adquirieran, con algunos cursos adicionales, la capacidad de proseguir estudios superiores.

La educación media superior, con todo, aún no encuentra una identidad que deje atrás las modalidades tradicionales y su aislamiento mutuo, insostenible frente a los rápidos cambios en los conocimientos, la tecnología y la organización del mundo laboral, que hacen necesaria una formación que permita seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Para atender esa necesidad, deben proporcionarse a los estudiantes las herramientas indispensables para manejar las nuevas tecnologías de información y comunicación, y para dominar los lenguajes básicos—incluido el tecnológico— de manera que puedan buscar la información pertinente. Por otra parte, la precarización del empleo y la ausencia de relaciones familiares sólidas, cada vez más frecuentes, demandan a las instituciones de este tipo educativo constituirse en un espacio formativo de los jóvenes.

El personal docente es un factor crítico. Por las necesidades de expansión del servicio, no siempre se selecciona a las personas idóneas. En la mayoría de instituciones del tipo medio superior los docentes son contratados bajo el régimen de horas-semana-mes, lo cual obstaculiza los esfuerzos para lograr el mejoramiento individual y colegiado, para que dediquen tiempo extra-clase a la actualización o la planeación de la docencia, y para brindar atención personalizada a los alumnos.

Las autoridades educativas federal y estatales han promovido programas de capacitación y actualización de docentes. Esta actividad, sin embargo, debe ser permanente y la mayoría de instituciones no cuentan con programas adecuados para ello.

En las instituciones de educación media superior el equipo de talleres y laboratorios es generalmente insuficiente y obsoleto, debido a los altos costos que representa su reposición y actualización. El uso de sitios multimedia en red o de talleres especializados compartidos que podrían resolver parte del problema, es incipiente.

La educación superior ofrece, en el conjunto de las instituciones que la integran, una amplia gama de carreras y programas en todas las áreas del conocimiento; sin embargo, no se desarrollan suficientemente carreras innovadoras e interdisciplinarias. A la vez, domina un enfoque de formación profesional demasiado especializado y una pedagogía centrada fundamentalmente en la enseñanza, que propicia la pasividad de los estudiantes, en lugar de estimular el manejo de lenguajes básicos y el pensamiento analítico y creativo. A pesar de los esfuerzos de algunas instituciones, la articulación entre la formación profesional y el mundo del trabajo es aún débil. Se atiende la demanda de egresados del tipo medio superior, mas no se cuenta con suficientes modalidades para satisfacer las demandas de actualización y formación permanente.

Los programas impulsados en los últimos años por el gobierno federal tuvieron como objeto mejorar el perfil del personal académico de carrera, especialmente mediante becas para realizar estudios de posgrado e incentivos para el buen desempeño. Asimismo se ha fomentado la investigación con diversos estímulos. Sin embargo, la calidad de los académicos sigue siendo muy desigual entre las diferentes instituciones y es necesario mejorar la operación de los programas de estímulos al desempeño.

Una importante deficiencia de los tipos medio superior y superior sigue siendo la rigidez de sus modalidades educativas. En términos generales, el sistema opera con base en estructuras rígidas y escolarizadas, que impiden a los jóvenes cambiar de institución, y reanudar los estudios a quienes los han interrumpido, así como el acceso de la población adulta. Los esquemas de certificación no facilitan la acreditación del conocimiento adquirido en la práctica.

Los enfoques actuales de la educación para adultos, además, tienen claras insuficiencias en lo que respecta a la atención de los grupos marginales, ya sean personas de la tercera edad, indígenas, migrantes, discapacitados y otros, ya que la mayor parte de esas personas no tiene acceso a dichos servicios ni posibilidades de éxito dentro de ellos; el hábito del autodidactismo les es extraño.

En suma, el sistema educativo nacional no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado. La distribución desigual de la calidad de los servicios educativos impide que los mexicanos, con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje.

Si a los rezagos existentes en calidad agregamos los retos que plantean la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación, y si consideramos que los niños y jóvenes que en la actualidad están incorporados a los centros educativos desarrollarán su vida familiar, ciudadana y laboral a lo largo del siglo XXI, una época que exige aprendizajes permanentes, se aprecia la magnitud de los esfuerzos que es necesario realizar.

3.2.3 Integración, coordinación y gestión del sistema educativo

Financiamiento

El financiamiento es uno de los factores más importantes para explicar la desigualdad en la cobertura y en la calidad. Si bien los programas compensatorios han encauzado recursos a los más pobres, estos comprenden 1.0% del gasto educativo, en tanto que el gasto ordinario por alumno sigue siendo discriminatorio en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas.

En 2001 el gasto educativo nacional alcanzó 6.2% del PIB proveniente en 4.2% de la Federación, en 0.8% de los gobiernos estatales y municipales y en 1.2% de los particulares. Entre los países afiliados a la OCDE, nuestro país es el que dedica a la educación el mayor porcentaje de gasto público. Pese a ello, el nivel de gasto educativo resulta insuficiente, particularmente si se considera el monto por estudiante. Esto se explica, por la elevada proporción de población en edad de recibir servicios educativos, en relación con el resto de los países de la Organización, y porque los recursos financieros a disposición del gobierno son escasos, en virtud de que el nivel de recaudación fiscal de nuestro país es de los más bajos del mundo.

Para alcanzar una cobertura de servicios educativos similar a la del promedio de los países de la OCDE, nuestro país tendría que destinar 8% del PIB al gasto educativo nacional. Esto sin contar con el esfuerzo necesario para que el desarrollo de la ciencia y la tecnología alcance proporciones semejantes a la de los países industrializados.

El gasto federal por alumno también muestra diferencias importantes entre las entidades federativas. Por lo general, además, el gasto federal reproduce la desigualdad nacional, en vez de compensarla, y la diferencia entre estados ricos y pobres no disminuye.

Por otro lado, se destina una proporción muy elevada de los recursos del Sistema Educativo, muchas veces superior a 90%, al renglón de servicios personales, por lo que los recursos restantes son insuficientes para cubrir los gastos de operación, y para las inversiones que requiere una educación de buena calidad.

Además del esfuerzo financiero que representa el sostenimiento de una educación pública y de calidad, habrán de redefinirse los criterios de asignación presupuestal procurando superar las rigideces descritas.

Federalismo y coordinación

Después de la Revolución, el nuevo régimen comenzó a centralizar crecientemente las funciones educativas, en un sentido opuesto al que establecía la Constitución de 1917, que asignaba la función

educativa a estados y municipios. Por una parte se trataba de compensar desigualdades educativas, por ejemplo al asumir la educación rural; por otra, se buscaba homogeneizar las condiciones de trabajo del magisterio, y por ello los sindicatos de maestros apoyaron la centralización; además, y tal vez sobre todo, el régimen basaba su consolidación en la centralización del poder. A partir de los años setenta del siglo XX, la excesiva centralización comenzó a mostrar su ineficacia, a la vez que surgieron reclamos regionales de democratización. Fue entonces cuando se dio inicio al proceso de desconcentración.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992, se logró un pacto entre la Federación, los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para descentralizar la operación de los servicios de educación básica y normal. Posteriormente se federalizó la educación profesional técnica y la de adultos, así como la construcción y rehabilitación de espacios educativos. En todos los casos, la SEP conservó atribuciones en los aspectos normativos de la educación, así como la responsabilidad de coordinar, integrar y evaluar al Sistema Educativo Nacional.

Casi una década después, aún falta camino por andar: en la mayoría de los estados aún no se han logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y transferidos de la Federación, en tanto que la descentralización de entidades como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), si bien constituyó un avance, se realizó siguiendo un esquema rígido que reprodujo la estructura central en cada entidad federativa, en lugar de adecuarse a las circunstancias de cada una.

El reto ahora es avanzar en el proceso de descentralización, buscando esquemas adecuados a las condiciones locales y cuidando de no repetir los vicios y problemas que debieron superarse en la primera etapa de la federalización. Habrá, además, que procurar que los centros educativos tengan mayores márgenes de autonomía, y que cuenten con la participación de los docentes, los estudiantes, las familias y la sociedad en general.

Es importante que las instancias estatales se constituyan en facilitadoras y orientadoras, a la vez que rindan cuentas a la sociedad sobre las acciones que realizan y los resultados que obtienen. La mayoría de los estados tienen un área de oportunidad en la formulación de proyectos innovadores y en la experimentación de modelos de gestión, adecuados a las características de los tipos educativos, las condiciones urbanas y rurales, y las demandas de la población.

En la educación media superior y la superior hay fuertes problemas. Los mecanismos de coordinación y planeación que existen son incipientes y no hay criterios comunes entre subsistemas, instituciones y autoridades estatales y federales, para mejorar la distribución geográfica de servicios, en función de las demandas diversificadas de

la población. No existen criterios comunes para la movilidad de los estudiantes, la generación de materiales educativos y la actualización de docentes. A pesar de los esfuerzos de algunas instituciones, la vinculación entre ellas y con otras instancias sociales y laborales es insuficiente. Hay poco trabajo colegiado y no existen mecanismos definidos para la participación de los estudiantes. Asimismo, el sistema tiene una limitada capacidad para acreditar conocimientos adquiridos fuera de las instituciones, y el uso de modalidades de educación a distancia es incipiente.

Participación social

Por lo que se refiere a la participación social, los sistemas educativos de los países contemporáneos incluyen a grandes sectores de la población. En México, por su estructura demográfica, cerca de un tercio de la población total, 30 de los 100 millones de habitantes del país, está inscrita en algún programa de educación formal. El sistema educativo ocupa a más de dos millones de trabajadores, de los cuales 1.5 millones son maestros, y constituyen una fracción considerable de los 34.1 millones de personas que integran la Población Económicamente Activa. Con los dependientes económicos y los padres de familia, prácticamente todos los mexicanos tienen relación directa con el sistema educativo.

Por otra parte, alrededor de 87.5% del conjunto del Sistema Educativo Nacional es público, lo que quiere decir que es de todos los ciudadanos; pese a ello muchas familias y alumnos no ven a la escuela como suya. Los protagonistas del desarrollo de la educación no pueden ser otros que los alumnos y sus padres, los trabajadores de la educación y las autoridades del sistema, no obstante lo cual los primeros han permanecido al margen de la toma de decisiones en materia educativa.

En relación con la educación básica, debe reconocerse que las formas tradicionales de relación entre el gobierno y la sociedad, que se reproducen en la escuela, consisten en actividades dirigidas por el maestro y por la autoridad. Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse a una contribución, monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico. No se han desarrollado plenamente los mecanismos para que las personas se sientan parte de un todo, se sepan escuchadas y sean corresponsables de las decisiones.

Por otra parte, es importante destacar que algunos actores sociales no han estado plenamente involucrados en el proceso educativo. El caso de los medios masivos de comunicación es el más claro: los niños mexicanos deberían pasar en el aula 20 horas a la semana durante 40 semanas al año, para un total ideal de 800 horas; en con-

traste, pasan en promedio frente a la televisión unas 30 horas a la semana durante 52 semanas al año, para un total de horas cercano al doble de las que deberían pasar en la escuela: más de 1,500 horas al año. La importancia educativa de los medios, su propia responsabilidad, la de las autoridades educativas para obtener su colaboración de manera que coadyuven a los propósitos educativos nacionales, y la de toda la sociedad para vigilar que lo anterior se cumpla, son tareas difíciles de concretar pero cuya trascendencia merece el esfuerzo.

El reto de la participación social no ha sido atendido suficientemente. En 1999 se estableció el Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE), instancia de consulta, colaboración, apoyo e información, con representación de los padres de familia, los maestros y su organización sindical, autoridades educativas y otros sectores sociales, que busca la incorporación de sectores interesados en la educación, en particular la básica, en tareas que puedan influir en ella positivamente ampliando su cobertura y mejorando su equidad y su calidad. En su forma actual, sin embargo, el CONAPASE no responde suficientemente al reto de la participación, y su operación efectiva ha sido pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada, especialmente en la perspectiva de rendición de cuentas.

Evaluación y planeación

La evaluación permanente y sistemática, que combina la participación de instancias externas e internas, es un importante instrumento de gestión. Permite contar con información que es útil para llevar a cabo acciones de mejora, así como para rendir cuentas a la sociedad. En la década pasada la noción de evaluación comenzó a ser aceptada; esta cultura, con todo, aún es frágil entre los responsables del sistema educativo. Este ha sido uno de los motivos de que pocas evaluaciones se hayan hecho públicas.

Hoy existen instituciones y mecanismos dedicados a la evaluación en todos los tipos educativos, y ha comenzado la colaboración entre los responsables de las funciones asociadas con la evaluación en las 32 entidades federativas. Pese a ello, todavía no se puede hablar de un auténtico sistema nacional de evaluación educativa, capaz de hacer frente a la tarea que le corresponde, ni hay suficientes especialistas para asumirla.

Por otro lado, a pesar de los avances en la investigación educativa, el sistema carece de mecanismos que le permitan beneficiarse de sus resultados para la toma de decisiones y el mejoramiento de la calidad. Por su importancia para el sistema educativo, es evidente que resulta prioritario fortalecerla con mecanismos especiales que le permitan desarrollarse en el corto plazo.

Los procesos de evaluación, investigación e innovación educativos, necesitan contar con datos válidos y confiables sobre el Sistema,

La evaluación permanente y sistemática, que combina la participación de instancias externas e internas, es un importante instrumento de gestión

como el número de escuelas, maestros y alumnos, la permanencia, la deserción y la reprobación, entre muchos otros indicadores.

La SEP maneja desde hace tiempo las estadísticas educativas. Varios factores, sin embargo, han impedido la consolidación de un sistema de información eficiente y moderno. Entre esos factores deben mencionarse, en primer lugar, las dimensiones y la complejidad mismas del Sistema Educativo Nacional.

A lo anterior habría que añadir otros, como la variedad de fuentes de información que no utilizan criterios comunes, lo que explica, por ejemplo, las diferencias entre las estadísticas educativas y los censos de población; la presión de trabajo sobre las instancias que manejan la información, supeditadas a los ritmos de informes y otras demandas de la administración.

Los indicadores que la SEP maneja desde hace tiempo deberán mantenerse, puesto que permiten visualizar el desarrollo del sistema educativo a lo largo de un lapso prolongado; pero deberán complementarse con nuevos indicadores y perfeccionarse en cuanto a la confiabilidad y la validez de la información que proporcionan.

Debe superarse el enfoque tradicional de planeación que las propias estructuras centrales de la Administración Federal han propiciado durante muchos años. En este enfoque la planeación, la ejecución y la evaluación son concebidas como procesos separados en el tiempo, muchas veces realizados por diferentes áreas dentro de una misma institución, por lo que difícilmente hay retroalimentación entre ellas.

Es necesario que la planeación y la ejecución se basen en diagnósticos de la situación que no sean sólo cuantitativos, y tomen en cuenta los cambios cotidianos en la problemática que buscan atender. Para que justifique plenamente la necesidad de recursos presupuestales, la planeación deberá incluir ejercicios de análisis colectivo sobre la problemática educativa y su complejidad.

Los programas anuales, generalmente a cargo de las áreas de administración, deberán incluir la participación de los responsables de la ejecución de los proyectos, para no distanciarse de la realidad operativa de los servicios educativos. La evaluación, por su parte, no debe limitarse a análisis anteriores y posteriores a la ejecución, sino que debe incluir comparaciones cuantitativas entre lo programado y lo realizado, y además valoraciones cualitativas de cómo se están logrando las metas.

En conclusión, la problemática educativa que afronta la presente Administración es compleja y, por la población que se atiende, de grandes dimensiones. Responder a un reto de tal magnitud exige planteamientos ambiciosos.

4. LA VISIÓN A 2025: UN ENFOQUE EDUCATIVO PARA EL SIGLO XXI

En contraste con la situación de la educación mexicana en 2001, que sintetiza el punto anterior, en este apartado se presenta la visión deseable para México en 2025, de manera congruente con la que se presenta en el *Plan Nacional de Desarrollo* y, en especial, con las líneas estratégicas de una educación para todos, de buena calidad y de vanguardia.

La visión del Sistema Educativo Nacional en 2025 constituye un ambicioso grupo de elementos que, en conjunto, conforman el *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, definido en este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* como objetivo de largo alcance.

Contribuir al desarrollo de México, con justicia y equidad, es el propósito principal del *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*; ponerlo en marcha significará transformar sus procesos e identificar los factores susceptibles de cambio que permitan perfilar su propia identidad.

El Enfoque Educativo para el Siglo XXI se resume como sigue:

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 su 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.

Esta versión sintética del *Enfoque Educativo para el Siglo XXI* se complementará con las visiones particulares que contienen los sub-

En 2025, el Sistema Educativo Nacional ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa

La educación mexicana será efectiva, innovadora y realizadora

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

programas de los tipos de educación, según las características de cada uno. En los siguientes párrafos se desarrollan y precisan las dimensiones del enfoque en forma genérica, aplicable a todos los ámbitos del sistema.

El *Enfoque Educativo para el Siglo XXI* precisa que, en 2025, la educación mexicana será:

La educación mexicana será:

- Equitativa con buena calidad
- Pertinente
- Incluyente
- Formativa, en sentido integral

- *Equitativa y con buena calidad*, porque asegurará igualdad de oportunidades de ingreso, de permanencia y logro, no limitando la equidad a la cobertura sino tomando en cuenta la eficiencia, bajo la premisa de que una escuela de calidad desigual no es equitativa. El Sistema Educativo Nacional ya no producirá rezago; el preexistente se habrá reducido y su atención será permanente, con enfoques eficaces de capacitación para la vida y el trabajo.
- *Pertinente*, porque responderá a las necesidades de las personas y a los requerimientos del desarrollo nacional, atendiendo la pluralidad de circunstancias de los educandos, con una oferta creativa de opciones y una gama rica y diversificada de programas e instituciones.
- *Incluyente*, porque atenderá la diversidad cultural regional, étnica y lingüística del país, viendo la riqueza de la unidad nacional como suma de las diferencias y no como uniformidad.
- *Formativa*, en sentido integral, porque conjuntará propósitos científicos y técnicos, con una concepción de humanismo para nuestro tiempo. Más allá de la alfabetización tradicional, incluirá el dominio de conocimientos básicos en matemáticas, ciencia y tecnología, cultura física y deportiva; y formación cívica, ética y estética. Cada tipo educativo permitirá dominar conocimientos pertinentes, códigos culturales, habilidades de pensamiento, competencias para el trabajo y una sólida formación valoral y ciudadana para garantizar la educación permanente y desarrollar la capacidad y el gusto por aprender.

Las concepciones pedagógicas serán:

- Efectivas
- Innovadoras
- Realizadoras

Las concepciones pedagógicas con las que funcionará el *Enfoque Educativo para el Siglo XXI* serán:

- *Efectivas*, porque el aprendizaje de los estudiantes será el centro de atención, asegurando el dominio de los conocimientos, habilidades y valores correspondientes, así como la habilidad de aprender a lo largo de la vida; maestros y académicos, como profesionales de la educación, serán facilitadores y tutores del aprendizaje, con un papel renovado de la interacción con el alumno.
- *Innovadoras*, no sólo por integrar nuevas tecnologías de información y comunicación sino porque éstas serán utilizadas con enfoques pedagógicos que integren los aportes de las ciencias cognitivas y de la investigación educativa; los educadores se actualizarán permanentemente y las instituciones aprenderán, mientras que las innovaciones serán un componente natural de

la educación. Las aulas no serán el único lugar de aprendizaje, se enlazarán con redes de información y comunicación multimedia, pero también con laboratorios y talleres especializados y con prácticas culturales y laborales fuera de la institución.

- *Realizadoras*, porque formarán personalidades libres y ciudadanos con valores democráticos, capaces de convivir armónicamente, respetando la diversidad cultural y los derechos de otros. Los estudiantes expresarán sus intereses, y las instituciones les ofrecerán espacios de convivencia adecuados a su edad.

Con relación a la buena calidad, la manera de valorarla y los elementos que la harán posible, el *Enfoque Educativo para el Siglo XXI* implica que, en el año 2025:

- *Los niveles de aprendizaje* de los alumnos se habrán elevado, al tiempo que las diferencias regionales se habrán reducido, y la calidad del sistema educativo será reconocida nacional e internacionalmente. Lo anterior podrá apreciarse gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación adecuados a cada tipo, cuyos resultados se utilizarán para el mejoramiento de la calidad y serán altamente valorados por maestros, directivos y sociedad en general. Todas las instituciones públicas y privadas satisfarán criterios básicos de buena calidad, acordes con su naturaleza. Con apoyo en un eficaz sistema de información, evaluación e investigación educativas, se apoyará la toma de decisiones y el rendimiento de cuentas.
- *Los profesores*, así como los cuadros directivos de todos los tipos, niveles y modalidades, tendrán un perfil idóneo y un fuerte compromiso con sus alumnos y con las funciones que tengan asignadas. Maestros y académicos se asumirán como profesionales responsables, acostumbrados a rendir cuentas y gozarán del respeto y reconocimiento de la sociedad. Toda persona que trabaje en el sistema educativo contará con las condiciones adecuadas para ello, y percibirá una remuneración apropiada a su responsabilidad y desempeño.
- Todas las escuelas e instituciones tendrán las *instalaciones e infraestructura* suficientes y en buen estado; de acuerdo con sus características, tendrán amplio acceso a las tecnologías de la comunicación y la información, que serán plenamente aprovechadas por maestros y alumnos.
- En cuanto a los *recursos financieros*, gracias al esfuerzo de los tres niveles de gobierno y de la sociedad, la proporción del gasto público y del Producto Nacional que se destine a educación habrá alcanzado niveles similares a los de países de mayor desarrollo y tendrá correspondencia con la población atendida; los recursos públicos se asignarán eficiente y equitativamente entre tipos educativos, renglones del gasto, educandos, instituciones y

Los niveles de aprendizaje de los alumnos se habrán elevado, al tiempo que las diferencias regionales se habrán reducido, y la calidad del sistema educativo será reconocida nacional e internacionalmente

Todas las escuelas e instituciones tendrán las instalaciones e infraestructura suficientes

entidades federativas; los recursos se utilizarán con eficiencia y transparencia; se contará con mecanismos de verificación que permitirán el rendimiento de cuentas.

El Sistema Educativo Nacional estará integrado por los sistemas de las 32 entidades federativas, con una articulación que respetará la especificidad de cada uno y hará que el conjunto se enriquezca con la interacción de todos

Los aspectos estructurales, jurídicos, de consulta y participación social, funcionarán de la siguiente manera en 2025:

- El Sistema Educativo Nacional estará integrado por los sistemas de las 32 entidades federativas, con una articulación que respetará la especificidad de cada uno y hará que el conjunto se enriquezca con la interacción de todos. La instancia federal, con una estructura orgánica redefinida y de dimensiones reducidas, cumplirá un papel de coordinación altamente provechoso para el conjunto del sistema y positivamente valorado por las entidades. El conjunto se habrá transformado en una organización que aprenderá y se adaptará ágilmente a los cambios del entorno.
- Los tres grandes tipos de educación —básica, media superior y superior— habrán consolidado un perfil propio; los niveles y modalidades de cada tipo atenderán las necesidades reales de los alumnos y la sociedad, y combinarán elementos comunes; habrá una clara articulación entre las modalidades de un mismo tipo y los diversos tipos entre sí; se diseñarán mecanismos claros y eficientes para facilitar el tránsito de una modalidad a otra, así como de la escuela al trabajo y viceversa.
- El Sistema Educativo Nacional proporcionará una formación pertinente para la vida y el trabajo a quienes no hayan podido beneficiarse plenamente de la educación formal, así como programas permanentes para quienes requieran renovar o actualizar sus conocimientos para hacer frente a las necesidades de la sociedad del conocimiento.
- Los sistemas estatales habrán fortalecido sus estructuras de coordinación con las instancias federales a fin de que ambas puedan brindar una mejor atención a las escuelas; la lógica de la operación se habrá invertido: las estructuras superiores al servicio de las intermedias y éstas en apoyo de cada escuela o institución. En educación media superior y superior las instancias de coordinación se habrán consolidado plenamente. Con lo anterior, el centro de gravedad del sistema educativo se habrá ubicado en cada escuela e institución, con las estructuras intermedias y superiores al servicio de lo que ocurre en aquéllas. Los planteles de educación básica y media superior tendrán amplio margen para tomar decisiones propias y habrán desarrollado la capacidad de hacerlo eficazmente; los de tipo superior usarán responsablemente su autonomía, cuyos alcances habrán sido claramente definidos, y la rendición de cuentas será un ejercicio habitual.
- Escuelas e instituciones serán organizaciones abiertas, con interacciones horizontales en cada tipo y verticales entre tipos y

Los sistemas estatales habrán fortalecido las estructuras intermedias para la educación básica, asegurando el enlace de las estructuras superiores con las escuelas, en favor de la buena calidad de cada una; en educación media superior y superior las instancias de coordinación se habrán consolidado plenamente

niveles; y vinculadas con el entorno nacional e internacional, lo que habrá mostrado su potencial como fuerza innovadora y de cambio.

- El sistema contará con un marco jurídico y órganos de consulta completos y funcionales. Las actividades normativa, evaluatoria y compensatoria se habrán precisado de tal forma que las entidades participen corresponsablemente en ellas.
- Gracias a mecanismos efectivos de planeación y gestión integral, que se beneficiarán de los resultados de la evaluación y la investigación educativa, el Sistema Educativo Nacional se habrá transformado en una organización que aprenderá de su entorno.
- La educación será de interés prioritario para todos los sectores de la sociedad, quienes la apoyarán efectivamente y participarán de manera activa en su quehacer. El sistema educativo habrá logrado involucrar a los medios de comunicación y, en general, al conjunto de las instituciones de la sociedad, para que apoyen efectivamente su labor. Habrá formas variadas y mecanismos efectivos de participación social y rendición de cuentas. La sociedad tendrá y manifestará un alto aprecio por el trabajo de los profesionales de la educación, y habrá un alto grado de satisfacción en lo que se refiere a la calidad educativa.

El sistema contará con un marco jurídico y órganos de consulta completos y funcionales

El Sistema Educativo Nacional se habrá transformado en una organización que aprenderá de su entorno

La educación será de interés prioritario para todos los sectores de la sociedad

5. LA ETAPA 2006: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los ambiciosos planteamientos contenidos en la visión a 2025 se harán realidad en una secuencia sostenida de pasos en la dirección correcta. Por ello la planeación de largo plazo debe articularse con los objetivos más inmediatos.

Por consiguiente, a partir de los lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo*, del diagnóstico del Sistema Educativo Nacional en 2001, y de la visión del propio Sistema a 2025 que se resume en la expresión *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* establece tres objetivos estratégicos que, a su vez, serán desarrollados por los subprogramas de los tipos educativos. Los tres objetivos se refieren a cobertura y equidad; buena calidad de los procesos y resultados educativos; e integración y gestión del Sistema.

Los subprogramas de educación básica, educación media superior y educación superior tendrán objetivos estratégicos que coincidirán con los mencionados. Cada objetivo estratégico será desarrollado por un conjunto de políticas generales, objetivos particulares y líneas de acción, con metas precisas. Las líneas de acción podrán concretarse en diversos proyectos y programas que en este documento sólo se enunciarán.

El punto relativo a la educación para la vida y el trabajo tendrá los mismos objetivos estratégicos, pero los desarrollará posteriormente, una vez que se constituya el organismo responsable. La Segunda Parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006, denominada *Reforma de la Gestión del Sistema Educativo*, presentará políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas relacionadas con aspectos de carácter estructural del Sistema Educativo Nacional.

Los objetivos estratégicos del *Programa Nacional de Educación*, congruentes con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo son:

- Avanzar hacia la equidad en educación.
- Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Los objetivos estratégicos se expresan estableciendo que el Sistema Educativo Nacional incrementará su cobertura, elevará la calidad de los resultados y mejorará sustancialmente su gestión

6. CÓMO SABER SI AVANZAMOS: EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Un proceso de planeación debe incluir, como componentes esenciales, los relativos a la evaluación de resultados y el seguimiento de avances que, en una concepción democrática, se relacionan de manera estrecha con el componente *rendición de cuentas*. Así lo considera el *Plan Nacional de Desarrollo*, que incluye un sistema de seguimiento y control cuyo elemento central es un Sistema Nacional de Indicadores, que medirá los avances del plan (p. 11). En lo relativo al sector educativo, el Sistema Nacional de Indicadores de la Presidencia de la República, en su versión inicial, comprende una serie de puntos que se agrupan en varios rubros.

El primer rubro comprende aspectos relativos a la equidad y la cobertura de los diversos tipos del Sistema Educativo Nacional, incluyendo indicadores tradicionales, como son el grado promedio de escolaridad de la población; el índice de rezago en educación básica; el porcentaje de asistencia escolar del grupo de edad de 6 a 14 años; el porcentaje de cobertura en educación media superior, y en educación superior; y el índice de analfabetismo. En este mismo rubro, el Sistema Nacional de Indicadores incluye otros no utilizados antes, como la proporción de jóvenes de bajos ingresos que se benefician de la educación pública respecto a los de altos ingresos, y el número de becas otorgadas en educación básica, media superior y superior.

A estos indicadores podrán añadirse otros, en la medida en que la información lo permita y las necesidades de la conducción del sistema educativo lo requieran; además, conviene insistir en que todos los indicadores, los de este rubro y los siguientes, deberán manejarse como indicadores de equidad, en la medida en que la información se desagregue según entidades, regiones y municipios de diverso grado de marginación, o identificando grupos en situación de especial vulnerabilidad.

El siguiente rubro del Sistema Nacional de Indicadores contiene los que se refieren a la calidad. En este sentido, a pesar de que el sistema educativo cuenta desde hace tiempo con alguna información, ésta no se ha manejado en forma pública como elemento de un sistema de seguimiento y rendición de cuentas. Los indicadores de este rubro incluyen: el porcentaje de alumnos de 6º grado que alcanzan un logro educativo satisfactorio en competencias comunicativas y matemáticas; la inclusión de contenidos de formación ciudadana y de valores en Educación Básica; el porcentaje de maestros y directivos de educación básica que aprueban el curso nacional de actualización respectivo; el porcentaje de profesores de tiempo completo en educación superior con estudios de posgrado; y un índice de satisfacción de empleadores con egresados de educación media superior y superior.

El rubro de eficiencia incluye indicadores como el porcentaje de terminación y el índice de reprobación en educación básica o media

Un proceso de planeación debe incluir, como componentes esenciales, los relativos a la evaluación de resultados y el seguimiento de avances que, en una concepción democrática, se relacionan de manera estrecha con el componente *rendición de cuentas*

superior, o los índices de deserción. El rubro de indicadores de satisfacción del beneficiario incluye la satisfacción de los padres de familia en relación con los resultados de la educación básica, y la de los empleadores respecto a los estudiantes y egresados de educación media superior y superior. Se manejarán también indicadores de innovación y cambio; federalismo y municipalización; participación ciudadana y rendición de cuentas; reducción de costos; y sustentabilidad.

A partir de la experiencia de su aplicación, este conjunto de indicadores deberá desarrollarse y enriquecerse precisando los elementos que incluye, añadiendo algunos y sustituyendo otros, y mejorando la definición conceptual y operativa de cada uno, a fin de que reflejen con mayor precisión y fidelidad la realidad.

El total de indicadores de este sistema nacional, sin embargo, no deberá ser muy numeroso, a fin de que sirva a los propósitos del titular del Poder Ejecutivo Federal que debe atender a todos los sectores de la administración, y requiere, en consecuencia, de una apreciación sintética de cada uno de ellos. Las autoridades educativas, en cambio, necesitan tener una visión más detallada para sustentar decisiones relativas a los múltiples aspectos de cada tipo y modalidad. Dada la gama de aspectos a evaluar, no basta un solo método para abarcarlos a todos correctamente; por el contrario, deben combinarse acercamientos diversos que, en su conjunto, arrojen información suficiente sobre los aprendizajes que alcancen los alumnos, sobre el desempeño de maestros, académicos y directivos, sobre el funcionamiento de los centros escolares y las instituciones como tales, y, por último, sobre el global de los sistemas estatales y el del sistema nacional, tanto considerado en sí mismo como desde una perspectiva internacional.

Algunos de los tipos de evaluación mencionados son realizados por maestros y académicos, y así deberá seguir ocurriendo, pero puede mejorarse su calidad. Otras evaluaciones corresponden a la escuela o institución a la zona escolar, a la entidad, y otras más al nacional. En suma, no se trata de un mecanismo simple y centralizado de evaluación, sino de un gran conjunto de elementos, debidamente articulados, para que sus resultados ofrezcan una visión precisa del estado del Sistema Educativo Nacional en todas sus dimensiones.

Por lo anterior, una de las líneas que se desarrollará en la segunda parte de este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* incluye lo relativo a la información sobre el Sistema Educativo Nacional, a su evaluación, y a la investigación educativa, como elementos que deberán emplearse amplia y rigurosamente para un mejor conocimiento de la realidad educativa.

Se propondrán elementos precisos para la integración de un conjunto de mecanismos que constituya un verdadero y robusto Sistema Nacional de Evaluación Educativa, incluyendo la creación de un nuevo organismo especializado.

La dimensión relativa a la rendición de cuentas, por otra parte, es fundamental en la concepción democrática del funcionamiento del

Por lo anterior, una de las líneas que se desarrollará en la segunda parte de este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* incluye lo relativo a la información sobre el Sistema Educativo Nacional, a su evaluación, y a la investigación educativa, como elementos que deberán emplearse amplia y rigurosamente para un mejor conocimiento de la realidad educativa

sistema educativo, pero también es compleja, pues implica responder con precisión las preguntas relativas a quién debe rendir cuentas, ante quién o quiénes, sobre qué aspectos, y cuándo y cómo.

Cada una de las interrogantes anteriores tiene más de una respuesta:

- Quién debe rendir cuentas: la autoridad educativa nacional, sin duda, pero también las estatales y, en la medida que proceda, las de cada escuela o institución y hasta cada maestro.
- Ante quién deberá hacerse: aunque de manera abstracta, la entidad ante la que deberán rendirse cuentas de lo educativo no puede ser otra que la sociedad, pero no resulta fácil concretar este concepto; los poderes legislativos, nacional y estatales, como representantes legítimos de la sociedad, serán, obviamente, destinatarios obligados de la rendición de cuentas, pero puede y debe haber otras formas de cumplir con tan importante obligación en formas diferentes.
- Sobre qué aspectos: por una parte sobre el uso de los recursos destinados a la educación, pero también sobre el funcionamiento de las escuelas e instituciones y, sobre todo, sobre los resultados educativos, incluyendo las dimensiones de cobertura, equidad y buena calidad.
- Cuándo deberán rendirse cuentas: en forma periódica, por lo menos anual, pero también en lapsos más amplios, a fin de valorar esfuerzos de mediano plazo; en momentos diversos, en función de proyectos específicos de interés público.
- Cómo deberá hacerse: nuevamente es fácil responder en abstracto: en forma objetiva, precisa y transparente; sin embargo, no es fácil concretar tales cualidades.

A reserva de que las preguntas anteriores se vayan respondiendo progresivamente, a partir de la experiencia, el propósito de rendición de cuentas, que encarna una de las principales novedades del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, implica por lo menos dos compromisos precisos: en primer lugar, el que se refiere a la difusión de resultados de las evaluaciones que se hagan en el Sistema Educativo Nacional, en segundo lugar, el compromiso de que las autoridades educativas informen a la sociedad, de manera regular, sobre los avances en la consecución de los propósitos del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, tanto a través de los mecanismos que establece al respecto el *Plan Nacional de Desarrollo*, como por otros conductos pertinentes.