

# LA PLANEACION DE LA POLITICA EDUCATIVA Y SU IMPACTO EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA DEL ESTADO DE YUCATAN.

*MTRA. Azurena María Del S Molina Molas.<sup>1</sup>*

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

En el sexenio de Salinas se dieron avances reales: la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto, así como la nueva Los cambios en la planeación de la política educativa están muy relacionados con las decisiones que se dan en las políticas públicas.

Es importante reconocer que a pesar de todos los cambios que se han realizado en la planeación de las políticas educativas, éstas no han podido dar solución a la problemática que se enfrenta en el sector educativo.

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

Para dimensionar los cambios recientes de las políticas educativas mexicanas, Según Martínez Rizo (2000): es necesario tener presente que por su Constitución el país es una república federal, formada por 31 estados y un distrito en el que reside el gobierno federal en

---

<sup>1</sup> AZURENA MA. DEL S. MOLINA MOLAS. GRADO ACADÉMICO. MAESTRIA Y ACTUALMENTE ALUMNA DEL DOCTORADO EN DESARROLLO REGIONAL CON ORIENTACIÓN Y ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN. INSTITUCIÓN. COLEGIO DE TLAXCALA A.C. TEL. 9999-53-74-56 CORREO ELECTRÓNICO: [azurenamolina@yahoo.com.mx](mailto:azurenamolina@yahoo.com.mx) ó [enazur3hotmail.com](mailto:enazur3hotmail.com).

realidad. En donde hay ausencia de un funcionamiento plenamente democrático de las instituciones nacionales y en donde el régimen de gobierno a lo largo del siglo **xx** se ha distinguido por un fuerte centralismo.

Por ello es necesario explicar e interpretar, desde diversas perspectivas, los cambios y la problemática que enfrenta el sistema educativo desde hace tiempo, ya sea desde el enfoque de las políticas públicas que son las que ponen énfasis en su desarrollo, funcionamiento, aplicación y evaluación, así como en el movimiento de sus actores, ó desde el enfoque de las políticas educativas las cuales centran su atención en el crecimiento demográfico, al racionalizar el uso de los recursos, ampliar el acceso a servicios a zonas y grupos desfavorecidos, al vincular la educación con el desarrollo, regionalizar la educación básica y normal, desconcentrar la educación superior, mejorar la educación física, el deporte, la recreación y hacer de la educación un proceso participativo.

El replanteamiento de las relaciones Estado-sociedad-sistema educativo que fue propio de las relaciones políticas regionales, le asignó con el paso del tiempo un papel importante a la participación social. La nueva función compensadora asignada al Estado expresa la incorporación del principio diferenciador en el nivel más general y estructural de las políticas.

Al respecto, en el Plan Nacional de Educación 2001-2006, se señala que en México se tiene uno de los sistemas educativos más grandes y complejos de América Latina, cerca de 31 millones de estudiantes se dedican a sus estudios en varios niveles y en formas diferentes dentro del sistema. Se dice que para lograr esta amplia cobertura, se tuvo que enfrentar muchos problemas administrativos y educativos mencionaré algunos de ellos como lo es el crecimiento demográfico, al tener que ampliar el acceso a servicios educativos en las zonas y grupos más desfavorecidos, la utilización racional de los recursos para ir abatiendo la desigualdad del país, el crecimiento de la ciencia y la tecnología y otros que ampliaremos más adelante.

Por ello las políticas generales y los retos educativos que se han dado son importantes para entender como se ha llevado a cabo la planeación en general y en específico la educativa,

porque son éstas las que han transformado el sistema educativo del país, son las que marcan el rumbo, el camino que se seguirá en la educación.

Así cada vez que se da una reforma al gobierno de algún ejecutivo en turno, se efectúan cambios en la planeación en muchos aspectos: en lo económico, político, educativo y social; en cuanto a los cambios en la planeación educativa, la cual es el objeto de estudio de esta ponencia, cada uno de los Ejecutivos en turno quiere dejar la huella del trabajo que realizó durante su sexenio, sin haber comprobado o haber llevado a cabo alguna evaluación de los cambios propuestos a la Planeación de las Políticas Educativas por el anterior Gobierno.

Según Tomás Miklos (1998), los cambios que realiza el ejecutivo federal en turno se justifican porque son para impulsar el desarrollo regional del país y la descentralización de la vida nacional, mediante acciones tendientes a consolidar y fortalecer el vínculo entre la planeación estatal y la planeación nacional.

El interés de abordar el tema de los cambios en las Políticas de planeación educativa y como se relaciona con las políticas públicas, es porque considero importante establecer que en los mecanismos que conducen a una planeación educativa específica existe una visión e ideológica que está detrás de todo y permea las decisiones de los ejecutivos en turno y que los factores como los problemas provocados por la centralización, medida por la cantidad de alumnos, escuelas y maestros directamente dependientes de la SEP, poco apoyo educativo a favor de las zonas más distantes, falta de programas adecuados, alejamiento entre la administración educativa y el magisterio, pérdida de la capacidad de innovación y otros atributos que permiten alentar un mejor desempeño de alumnos y profesores en el aula y la disminución de recursos destinados a la educación, son los que menos originan las reformas a los programas y distan mucho de ser las respuestas a la problemática educativa.

La reflexión de cómo se planea en lo educativo y en específico en los programas del nivel de primaria es prioritario, se dice que después de un lustro (1983 a 1988) se dio un relativo abandono a la educación, y es a partir de 1989 - 1990 que el tema educativo, en general, recuperó una mayor prioridad en la agenda gubernamental (Schmelkes, 1994). El primer programa sectorial anunciado por la administración del ejecutivo en turno Salinas de Gortari,

en octubre de 1989, fue el de la Modernización Educativa, y tanto en el nivel básico como en el superior, empezaron a ser objeto de acciones que representaron un viraje con respecto de lo que fueron las políticas de gobierno de épocas anteriores. Sin embargo, este énfasis se vio mermado por la aparente menor importancia política otorgada por el gobierno al sector, lo que se evidenció con el nombramiento de un funcionario alejado de la tarea educativa como secretario del ramo y con los posteriores relevos que esta posición sufrió a lo largo del sexenio anterior: cuatro secretarios en seis años.

La agenda tradicional de políticas, fue desplazada por el gobierno de Salinas, en el marco de los cambios en la estructura económica, en las ideologías, en la mentalidad social, en las estructuras institucionales. En la presencia de nuevos actores y en una mayor supervisión estatal (Levy, 1994).

Así la Modernización educativa señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 consideraba descentralizar, adecuar su distribución y fortalecer la participación de la sociedad en este quehacer, pero es hasta la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, que el proyecto descentralizador adquiere un nuevo significado bajo el nombre de la federalización educativa. Situación que pretendió articular las competencias y responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales.

Por ello considero de vital importancia conocer y evaluar el impacto de la Planeación Educativa en lo que se refiere a la Política Pública en el nivel de educación primaria determinando un estudio en el estado de Yucatán. Este es la temática que estoy abordando en mi tesis del Doctorado en el Colegio de Tlaxcala.

Conocer porque está en crisis la planeación educativa, y a que se debe que no sea suficiente el enfoque de planificación normativa para lograr producir cambios. También en que marco e relaciones se desenvuelve, y si existe realmente un diagnóstico de necesidades específicas antes de llevar a cabo una planeación. Estas y muchas reflexiones más son las que me impulsan a investigar y presentar en esta ponencia la importancia que tiene la Planeación de la Política educativa.

Por lo que considero importante señalar algunos de los cambios por los que han pasado las últimas administraciones y como han aportado en su momento cada una para tratar de solucionar la problemática educativa en ese contexto.

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

Señalar las limitaciones de las políticas del sexenio 89-94 nos señala Meneses (1984- 1996), que no implica compartir las críticas que las descalifican de manera absoluta como neoliberales; contra la idea de que se pretendía privatizar la educación, el sexenio salinista aprovechó la espectacular recuperación económica de la primera mitad de los 90 para incrementar en forma notable la cantidad de recursos públicos destinados a la educación, sobre todo mediante una importante recuperación de los salarios del magisterio. El gasto público en educación llegó, en 1994, a 5.7% del PIB, frente al 3.56% de 1989 (SEP, 1996: 165).

Con la firma del Acuerdo para la Modernización, en mayo de 1992, Carlos Salinas anunció el inicio de un importante programa compensatorio, que fue seguido después por otros similares: el Programa de Apoyo al Rezago Escolar. El PARE fue financiado con recursos del Banco Mundial y estuvo dirigido a los cuatro estados más pobres del país, en una clara señal de que la descentralización no implicaba abandonar a su suerte a las entidades más pobres, y de que la modernización, criticada frecuentemente con la etiqueta de neoliberal, no era en realidad incompatible con una preocupación por la equidad, valor que en la Ley General de

Educación de 1993 ocupó un lugar destacado, sin precedentes en la legislación educativa nacional.

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

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

AL respecto Felipe Martínez Rizo (2001). Señala en el documento de "Las políticas mexicanas antes y después de 2001 que, una rápida evaluación de los resultados del sexenio 1995-2000 muestra la habitual combinación de aspectos positivos y negativos.

En lo relativo a educación básica, que desde 1993 incluye los seis grados de primaria y los tres de secundaria, que las cifras de cobertura y eficiencia Terminal aumentaron de manera importante, como resultado de la prioridad asignada a la educación básica respecto de la media superior y la superior, y de la disminución de la presión demográfica en el grupo de edad 6-14.

Esfuerzos compensatorios que incluían programas con financiamiento internacional y trabajos con recursos propios que articulaban a las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social, alcanzaron a cubrir todos los estados de la República, en un esfuerzo sin precedentes en pro de la equidad.

Una importante reforma curricular de la primaria, seguida por la renovación de los libros de texto gratuitos, mejorando su calidad y publicando libros en una veintena de lenguas indígenas.

Proyectos innovadores que buscaban mejorar cualitativamente la educación en ámbitos como la enseñanza de la lecto-escritura, las matemáticas o las ciencias, la gestión escolar, etc.

La mejora técnica de los trabajos de evaluación de la educación básica emprendidos por la SEP desde 1979, y la participación de México en evaluaciones internacionales.

Pese a la prioridad de la educación básica y las limitaciones presupuestales, y desmintiendo las acusaciones de que se buscaba privatizar la educación superior, en este nivel los apoyos a las universidades públicas iniciados por Salinas continuaron (Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES) y surgió uno muy importante, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), eje de la nueva política nacional de educación superior.

La consolidación del proyecto de Universidades Tecnológicas, que ofrece carreras superiores cortas y que había comenzado a fines del sexenio de Salinas.

Diversos mecanismos de evaluación de programas e instituciones de educación superior, como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y varias agencias acreditadoras de programas.

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

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

Los incrementos al financiamiento del sistema educativo se vieron bruscamente interrumpidos en 1995, debido a la crisis económica que detonó en diciembre de 1994; pese a la recuperación posterior, los niveles de 1994 solamente lograron recuperarse a fines del sexenio 1994-2000.

Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales de la educación básica no se difundieron, manteniéndose como documentos confidenciales, sin que se aprovecharan para fundamentar acciones de mejoramiento ni para la rendición de cuentas.

La participación social sigue siendo un buen deseo.

Pese a la transferencia de recursos que siguió a la firma del Acuerdo Nacional de 1992, la federalización de la educación básica sigue siendo insuficiente: en unos estados ha denotado esfuerzos nuevos, pero en otros sólo ha consistido en cambios administrativos superficiales. La transición de sistema central a descentralizado está lejos de terminar; falta el paso al municipio.

Correlativamente, el peso del gobierno federal sigue siendo excesivo; dado el centralismo del sistema fiscal, los recursos para los estados provienen ante todo de transferencias federales, en tanto que, en general, los recursos propios tienen un peso menor; por otra parte, la Constitución misma atribuye en forma exclusiva al nivel federal competencias clave en el campo educativo, incluyendo la de establecer planes y programas de estudio de educación básica en todo el país.

Según Felipe Martínez Rizo (2001) la política educativa de los años 1995 a 2000 tampoco fue simplemente neoliberal. Aunque el calificativo pueda aplicarse con propiedad a algunas



políticas económicas del sexenio, su influencia sobre la educación se vio atemperada por el peso de la vocación social que en México se atribuye a la escuela desde la Revolución.

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

#### La Política Educativa en el sexenio 2001 - 2006

El programa sexenal del sector educativo se dio a conocer el 28 de septiembre de 2001, con el nombre genérico de Programa Nacional de Educación 2001-2006, el documento llevó el subtítulo de "Por una educación de buena calidad para todos". Un enfoque educativo para el siglo XXI.

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

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

objetivos en el horizonte de mediano plazo de 2006; y se definen mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.

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

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

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

Empezando con el punto que se acaba de mencionar, es novedoso el subprograma para el Distrito Federal: pero como el gobierno de la entidad no ha querido asumir el control de los servicios de educación básica aplicando el Acuerdo para la Modernización de 1992, la SEP debe seguir encargándose de ellos a través de una subsecretaría especial, la cual elaboró el subprograma en cuestión que, por su naturaleza es diferente a los demás, que son de carácter normativo general, no se incluye en el cuerpo del Programa sino en un anexo.

El de la Tercera Parte es el de educación media superior.

El último subprograma de esta Parte, es el de la educación para la vida y el trabajo

El capítulo relativo a educación superior es muy diferente al equivalente del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Se contempla también en éste la continuación y el fortalecimiento de los programas de evaluación y de apoyo a la consolidación de las instituciones.

El subprograma de educación básica es el más extenso de los cuatro de la Primera Parte, y contiene un variado conjunto de propuestas, unas nuevas y otras que continúan programas en operación, a las que da unidad una propuesta que, de hacerse realidad, significaría un cambio importante: el que consistiría en poner a la escuela en el centro de la política educativa con las instancias superiores a su servicio, desde la zona escolar a la SEP, pasando por el nivel estatal.

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

En lo que respecta a la Segunda Parte, con lo estructural y lo relativo a la gestión del sistema educativo, constituye una novedad. De manera congruente con lo que apunta el subprograma de educación básica, se reconoce que la calidad del sistema sólo puede ser fruto del trabajo de cada maestro en cada aula de cada escuela; las estructuras del sistema, sin embargo, tienen un peso específico considerable que puede emplearse para fortalecer el trabajo de escuelas y maestros, pero que también puede ser un lastre que dificulte los avances en la base del sistema. De ahí que los apartados de la Segunda Parte constituyan un planteamiento que, en conjunto, buscan mejorar la forma en que funcionan las estructuras del sistema educativo, para que apoyen realmente la calidad de todas las escuelas.

Así, el primer apartado retoma lo relativo a la organización del sistema, incluyendo el viejo tema de su descentralización, como la relación de los estados con el centro, el lugar de la escuela y los niveles intermedios: municipal y de zona o distrito escolar. Reconociendo avances y límites de la federalización promovida por el Acuerdo de 1992, el Programa 2001-2006 se propone impulsar el proceso para llevarlo a su culminación en 2006, lo que implica

la descentralización de la educación media superior y superior que todavía es manejada por el gobierno federal, además de la transferencia de los servicios de educación básica del Distrito Federal al gobierno de esa entidad. Pero el Programa 2001-2006, en forma consecuente con lo anterior, plantea también la necesidad de que se haga una profunda reestructuración de las oficinas centrales de la SEP misma, que, al descentralizarse la operación de todo el sistema educativo, no tendría por qué conservar una estructura pesada y poco funcional. El sistema educativo que el Programa contempla es uno conformado por los de las 32 entidades federativas, plenamente consolidado e integrado en un gran conjunto en el que la SEP, como instancia central, no tendrá un predominio sobre los estados, y todas las decisiones importantes, así como las funciones normativas y evaluativas, serán asumidas en forma conjunta por estos. Es decir cada estado podrá tomar sus propias decisiones según la problemática educativa que atraviese, así será en específico en el estado de Yucatán en cual tendrá que considerar las características específicas de los usuarios que asisten a cada uno de sus niveles educativos.

En cuanto al financiamiento señala el autor que: no podrán alcanzarse sin una cantidad de recursos mayor a la que ha estado a disposición del sistema educativo, el Programa establece la meta de llegar en 2006 al 8% del PIB destinado a educación, pese a que se reconoce la dificultad de lograrlo. Considerando que, además del volumen total de los recursos disponibles, la calidad educativa depende también de su distribución y su utilización, el Programa propone el desarrollo de criterios de distribución que reduzcan progresivamente la inequidad de la distribución entre los estados de la República y hagan más eficiente su uso.

Por lo que se refiere a los mecanismos de coordinación, consulta de especialistas y participación social, el Programa propone la creación de un conjunto de órganos especializados: un Consejo Nacional de Autoridades Educativas, en el que las máximas autoridades de los 32 sistemas estatales, bajo la presidencia del secretario de Educación Pública, tomen las decisiones educativas más importantes en estrecha coordinación; un Consejo de Especialistas de alto nivel y solvencia, en cuya opinión calificada se apoyen las autoridades para la toma de decisiones; varios órganos de participación, correspondientes a los grandes tipos del sistema, a través de los cuales se organice la de los padres de familia y la de otras instancias de la sociedad, para aportar elementos a la toma de decisiones y para

hacer efectiva la rendición de cuentas. Se propone también mecanismos para informar a la sociedad y para recoger sus puntos de vista.

El marco jurídico de la educación nacional. Aunque la Ley de 1993 es relativamente reciente, el avance de la educación nacional, tal como lo contempla el Programa 2001-2006, requiere sin duda de importantes adiciones y actualizaciones, tanto en lo que se refiere a la educación básica como más todavía en relación con la media superior, la superior y la de adultos.

Por lo que se refiere al conocimiento del sistema educativo y a los mecanismos para su evaluación y para su gestión integral, el Programa propone acciones precisas: mecanismos para apoyar investigación e innovación en todos los grandes tipos educativos, así como sistemas nuevos o renovados de indicadores y de información, en el sentido más amplio de la expresión, para apoyar la toma de decisiones, la investigación y los indicadores; avances substanciales de los sistemas de evaluación de todos los tipos y niveles del sistema educativo nacional, incluyendo el fortalecimiento de los mecanismos que ya existen para educación superior, y la creación de nuevos organismos para la básica y la media superior; un programa para apoyar el desarrollo de una cultura de planeación y la capacidad de una gestión moderna y eficiente de la educación en todos sus niveles y en todos los estados.

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

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

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

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

Se dice que con la terminología de los métodos de planeación estratégica, se define el futuro deseable del sistema educativo mediante un conjunto de rasgos que configuran una imagen objetivo o visión que debería constituir un propósito digno de alcanzar, que podría concitar el entusiasmo de los actores del sistema para conseguirlo. Para caracterizar esa visión a 2025, el Programa utiliza también la expresión de un Enfoque Educativo para el Siglo XXI cuya versión más sintética se resume en tres apartados: En 2025, el Sistema Educativo Nacional, organizado en función de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México.

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

Asimismo se señala que 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; contarán con órganos de consulta efectivos, con un marco jurídico funcional, y con la participación y el apoyo de toda la sociedad (SEP, 2001: 71).

Para concluir señalaré que ante todo lo expuesto anteriormente se puede decir que: El Programa desglosa así la versión sintética anterior del Modelo Educativo. En el último punto de la Primera Parte, señalado, Cómo saber si avanzamos: evaluación y rendición de cuentas, hace referencia al Sistema Nacional de Indicadores de la Presidencia de la República, que cubre aspectos clave de todos los sectores de la administración pública, así como al sistema, más completo, de indicadores educativos que las autoridades del sector requieren para sustentar sus decisiones. Además, el punto incluye consideraciones sobre la importante noción de rendición de cuentas, que debe precisarse puntualizando quién debe rendir cuentas, ante quién, sobre qué aspectos, cuándo y cómo (SEP, 2001: 79).

Según Luís F. Aguilar Villanueva, “la visión familiar del proceso de la política es que la legislatura y el gobierno son el punto central de la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y del como hacerlo, es como una orden obligatoria, la política es simplemente ejercitada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales”.<sup>2</sup>

Hay una dicotomía entre política y administración pública según, la cual los políticos decidían y los administrativos y empleados públicos ejecutaban o en el mejor de los casos, decidían como ejecutar las decisiones.

---

<sup>2</sup> Luís Aguilar Villanueva “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”2000.Edit. Porrúa.DF. pags.169-170

De ahí que se señale que la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos.

Por ello los incumplimientos de la política, tales los que se realizaban o se hacían mal, ocasionaban problemas y se les adjudicaba a los funcionarios, empleados públicos, burócratas este error o incompetencia del fracaso de la política.

Sin embargo hay que considerar lo que Luís Aguilar señaló que este fracaso relativo o absoluto de las políticas, mucho de ellos se debían a errores de las grandes decisiones, más que de los comportamientos de los operadores.

Toda política es una hipótesis que espera ciertos objetivos mediante ciertas acciones y es susceptible de error.

Si se acepta que los problemas públicos son escabrosos de difícil manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar formulas inteligentes de coordinación que se integren a la actividad de los diversos participantes sin que se pierda de vista el objetivo que se desea alcanzar. Por ello, sería lógico pensar que frente a muchas situaciones apremiantes los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo o se han sustentado en teoremas, tecnológicas, modelos que son inadecuados; en estos casos. Al respecto Luís F. Aguilar Villanueva señala: "Que la más puntillosa y entusiasta política puesta en práctica no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido".<sup>3</sup>

Las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretenden que se resuelvan. Al respecto Walter Williams (1976) señaló que en la gran mayoría de los casos es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, así fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica." (15-40).

Todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de

---

<sup>3</sup> Ibidem pags. 184 -192.



las políticas. No podemos definir con certidumbre lo que una política es ni por qué no se le implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones. Ahora bien, son muchos los estudios de organizaciones que nos indican que la transformación de una idea en acción implica ciertas simplificaciones decisivas. Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas. Solo si comprendemos la forma como trabajan las organizaciones, podremos entender como es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación.

El rasgo más importante de la teoría organizacional es su anarquía conceptual. Cuando acudimos a la literatura que existe sobre las organizaciones buscando orientación para el análisis de algún problema práctico importante, tal como la implementación, nos encontramos con una colección de teorías incompatibles y contradictorias.

Al respecto Richard Nelson capto muy bien esta dificultad en su discusión acerca de los cimientos intelectuales del análisis de las políticas. “el problema de realizar cambios organizacionales adecuados”. Argumenta Nelson, “rebaso con mucho la capacidad que actualmente tienen las diversas tradiciones del análisis de organización”. Y añade éste que: “en el presente carecemos de una estructura intelectual normativa capaz de orientarnos eficazmente en lo que se refiere a las opciones o modificaciones organizativas. Carecemos hasta de un lenguaje que nos permita hacer una lista y hablar de las opciones organizativas de manera fluida”. (Citado en doc. de Luís Aguilar)

Si se reconoce que el análisis del problema de la implementación implica un conocimiento preciso de las organizaciones, entonces no existe un único cuerpo coherente de teoría organizacional que pueda servir como base para el análisis. Hay dos maneras de enfrentar este obstáculo en apariencia insalvable. Una de ellas consistiría en hacer un esfuerzo heroico por sintetizar toda la teoría organizacional existente en un conjunto ordenado de preceptos analíticos que puedan ser de utilidad para el análisis de la implementación. Nelson eligió esta última estrategia, en gran medida porque señaló que la primera es imposible. Este enfoque no responde a la petición que hace Nelson de una “eficaz estructura intelectual normativa”, puesto que no da como resultado un único cuerpo de prescripciones sobre la manera en la que debe organizarse la implementación, pero sí responde a su

reclamo de un lenguaje que pueda servir como base para la discusión en torno de las alternativas organizacionales.

Es mucho lo que hay que hacer todavía, pero en eso estoy, tratando de explicarme con base en las teorías que he revisado analizar y responderme cual o cuales serían las más pertinentes para poder implementar una planeación educativa más acorde a las necesidades específicas de cada Estado basada en cada una de sus situaciones específicas.

### **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

Álvarez García .2002. Planificación y Desarrollo de Proyectos Sociales y Educativos. Limusa, Noriega editores.

Andere M. Eduardo (2003), La educación en México (un fracaso monumental) D.F. editorial planeta mexicana.

Ángel Díaz Barriga. "Políticas educativa nacionales y regionales".Tomo 3 Investigación Educativa 1993 - 1995. Ander-Egg, E. (1989). Introducción a la planeación, Buenos Aires, Humanitas.

Ángel Díaz Barriga A. (1987). Didáctica y curriculum. México. Nurvo Mar

Carlos Ornelas (1995)"El sistema educativo mexicano, la transición de fin de siglo. México: Centro de investigación y docencia Económica Nacional Financiera. México.

Elizondo Huerta, A. (2001). La nueva escuela. (2ª. Ed.) México. II Ed. Piados. Felipe Martínez Rizo.2001"Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001.México.

Fierro, C. [t Rojo, S. (1998). Consejo Técnico. Un encuentro de maestros. México. Ed. libros SEP.

Grinberg R., M. S. (1999). Proyecto Educativo Institucional. Acuerdos para hacer escuela. Argentina. Ed. Magisterio del Río de la plata.

Inés Aguerrondo. 1999. "El planeamiento educativo, como instrumento de cambio". Edit Troquel. Argentina. P.122.

Juan Prawda 1985. Teoría y Praxis de la Planeación educativa en México.Colección Pedagógica Grijalva.

José Antonio Aguilar, Alberto Block. 1990. Planeación escolar y formulación de proyectos. Trillas.

José A. Aznaz .1990.La planeación curricular. "2a. edición, Trillas Kemis, C. El primitivo uso del término currículum, en: El Currículo más allá de la Teoría de la reproducción. (1993).España. Morata.

Palacios, J. (1984). La Cuestión Escolar, Criticas y Alternativas. Barcelona. Ed. Lala Sexta edición.

Tomás Miklos (coord.)2001 Las decisiones políticas, de la planeación a la acción. Siglo XXI editores.

Instituciones, sistemas educativos procesos curriculares y de gestión. UPN. Ajusco. México.

Universidad Pedagógica Nacional Organización del Trabajo Académico. (1995). Antología Básica LE 94, México.

Programa Estatal de Educación. (2002 - 2007). Gobierno del Estado Secretaria de Educación.

Secretaría de Educación Pública (1996): *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, SEP.

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

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

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

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