

NUEVE HIPÓTESIS DE REFERENCIA SOBRE LA VIABILIDAD DEL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006

LUIS LLORÉNS
BÁEZ*

Resumen

El Programa Nacional de Educación 2002-2006 del gobierno mexicano propone una transformación que podría calificarse de radical por el alcance de sus objetivos, sistematizados en la llamada “revolución educativa”; por otra parte, éstos se basan en supuestos políticos que dan una justificación que influye en el ejercicio de planeación. Cabe preguntarse sobre su viabilidad en el contexto político mexicano actual signado por el cambio de régimen. En este sentido, se propone un análisis a través de nueve hipótesis agrupadas en tres perspectivas: planeación, sistema educativo y sistema político.

Palabras clave: planeación, políticas públicas, revolución educativa.

Abstract

The 2002-2006 National Education Program (PNE, in Spanish) presented by the Mexican government suggests a transformation which one might well call radical in terms of the scope of its objectives (systematized under the so called “educational revolution”) and based of political assumptions leading to justifications with an influence on the planning phase of the effort. It is, therefore, pertinent to question its viability under the current political context – resulting from the change of regime. The author suggests an analysis based on nine hypotheses grouped in three perspectives: planning, education system and political system.

Key words: planning, public policies, educational revolution.

.....
* Universidad Autónoma
de Baja California.
Correo-e:
luisll@info.rec.uabc.mx
lll@edusere.com.mx

Palabras iniciales

Es bien sabido que uno de los requisitos más importantes en la viabilidad de cualquier ejercicio de planeación¹, es que quienes participan en llevarlo a cabo posean la comprensión más clara posible, acerca de su naturaleza y alcances. Un programa como el que nos ocupará en estas líneas, no es un compendio de instrucciones, sino una propuesta compleja de naturaleza fundamentalmente política. Comprenderlo, entonces, implica analizarlo, discutirlo y generar algún grado de consenso sobre su viabilidad, principalmente con la finalidad de ubicar su lenguaje y contenido, en el contexto particular de lenguaje, contenidos y circunstancias, de quienes tienen, como educadores o administradores, relación directa con dichas propuestas.

La visión que propone el Programa para el año 2025 plantea una transformación que podría calificarse de radical en el sistema educativo mexicano. Los objetivos al 2006 no se quedan atrás, tomando en cuenta el reto que implican:

- 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 tres objetivos forman “la parte visible de un témpano”. Debajo de la superficie, habrá desde luego una concepción política e ideológica, que daría sentido y justificación a la propuesta del gobierno mexicano. En el programa, tal concepción es implícita, lo cual no quiere decir que no influye al conjunto del ejercicio de planeación.

La pregunta que organiza los comentarios que siguen a continuación, es sobre la viabilidad

de estos objetivos. Es una pregunta pertinente, si se asume en primer lugar, que la intención general del gobierno federal mexicano es precisamente que el programa se lleve a cabo, y no solamente quede como una formulación discursiva sin consecuencias prácticas. Doblemente pertinente la pregunta, si se puede decir así, porque este programa se da en la circunstancia concreta de un cambio de gobierno que es a la vez un cambio de partido político en el poder. Puede entonces asumirse, adicionalmente, que el plan incorporará la intencionalidad de cambio y específicamente las propuestas de “revolución educativa”, que en alguna forma contribuyeron a la alternancia política en México.

Así pues, la viabilidad del Programa parte de dos supuestos simples: el Programa fue formulado con la intención de llevarse a cabo, así como para sistematizar la propuesta de “revolución educativa”. Sobre estas bases, ¿cuáles serían entonces las condiciones—factores o circunstancias— que podrían influir de manera significativa, para propiciar o para frustrar, la realización del Programa?

En el camino de organizar una respuesta, propongo en este escrito nueve hipótesis sobre la viabilidad del programa, agrupadas para fines analíticos en tres perspectivas: la planeación, la del contexto externo al sistema educativo mexicano y la del propio sistema. Como todas las hipótesis, se trata de proposiciones pensadas para ser ratificadas, rectificadas, o abandonadas, en el curso de la observación y el análisis.

Las perspectivas de viabilidad (hipótesis de referencia)

A. La perspectiva de la planeación

¹ En este escrito entenderemos que el Programa Nacional de Educación, es esencialmente un instrumento de planeación para el sector. Su denominación formal tiene que ver con la visión tradicional de que un plan—en este caso el nacional de desarrollo—constituido por programas (i.e. el del sector educativo).

Hipótesis 1: Contribuye a la viabilidad de un plan, la definición precisa de su identidad y de su ubicación en el marco de procesos de cambio, evaluación, información, planeación, gestión y administración en el sector o ámbito que cubre.

Esta hipótesis sugiere una pregunta que pudiera ser clave en este caso: ¿qué es y para qué se requiere un Programa Nacional de Educación? Podría pensarse que la pregunta es innecesaria o que la respuesta es obvia: se elabora un plan porque hay una ley que así lo prescribe. En la práctica, sin embargo, hay razones específicas por las cuales se emprende un ejercicio de planeación. Explicitarlas es fundamental para definir la identidad del producto.

En este sentido, es posible distinguir tres modelos principales de planeación para organismos públicos: se realiza un ejercicio de planeación, en primer término, para tomar en cuenta condiciones que pudieran definir el futuro de una organización o de un sistema; es decir, para visualizar y quizás alcanzar algún grado de control sobre ese futuro, especialmente cuando el contexto es de incertidumbre y cambio acelerado. Esta es la identidad clásica de la planeación. Un segundo modelo, está orientado a resolver la necesidad de construir un mapa de la organización, para integrar, elevar el grado de racionalidad y dar coherencia a un conjunto de decisiones, debido especialmente al tamaño y/o complejidad del sistema objeto de la planeación. Esta es la identidad orientada a la gestión y la administración. Finalmente, un tercer modelo enfoca la planeación a la formalización de una intención de cambio. En este caso, el plan es un recurso para elaborar un verdadero diagnóstico, para identificar áreas críticas que requieren cambiar; un conjunto de decisiones que emergen de una propuesta de cambio y de la definición de estrategias asociadas a esa intención, es decir, de rutas de acción opcionales para llevarlo a cabo en un periodo determinado. Esta es la identidad estratégica de la planeación.

Un plan no tiene que reducirse a un sólo modelo de identidad. Puede combinar diferentes elementos de los tres modelos mencionados, pero en la práctica el instrumento de planeación responde a necesidades específicas, implícitas o explícitas, que tienden a corresponder uno de los modelos mencionados.

Por otra parte, también en torno a la identidad, puede decirse que un instrumento de planeación es una herramienta de articulación, en cualquiera de los modelos referidos. Un plan operacionaliza, pero no sustituye el pensar estratégico, ni los procesos de liderazgo, la intuición y la toma de decisiones. Los planes no son para reducir la incertidumbre o simplificar lo complejo, sino para entender mejor estos aspectos y tomarlos en cuenta eficazmente. La planeación tampoco reemplaza ni equivale a los procesos de evaluación, gestión y administración o los sistemas de información. Son cosas diferentes.

La ausencia de una definición de identidad, en la elaboración de instrumentos de planeación, conduce a lo que hoy en día es, en general, la realidad de la planeación en el sector público mexicano y particularmente en la educación: sin una perspectiva de viabilidad y enciclopédica, en un discurso que repite una y otra vez las mismas ideas, los mismos problemas y las mismas soluciones; un ejercicio que apunta para todas partes, que no se enfoca en áreas críticas; una planeación “por decreto”, que trata de abarcarlo todo, sin llegar a “apretar” nada; reduccionista por necesidad. Una planeación “de principio de administración”, que hace abstracción de las circunstancias y emergencias posteriores. Una planeación, en fin, que en la práctica no pasa de ser un discurso ecléctico, sin compromiso real².

Hipótesis 2: La viabilidad de un plan, es mayor en la medida de su articulación con subsistemas de información, seguimiento y evaluación, y de la congruencia interna entre objetivos, estrategias y metas.

Esta es, quizás, la hipótesis que mejor ayuda a definir la naturaleza y viabilidad técnica del Programa Nacional de Educación. Desde un punto

de vista práctico, resalta en primer lugar la ausencia de una conexión explícita entre información y planeación, excepto la información general en las áreas de diagnóstico. No hay, en segundo lugar, una verdadera evaluación que de soporte a las propuestas del programa. Describir las características del sistema educativo, y enunciar algunos de los rasgos de su desempeño anterior y presente, no significa que se está evaluando. Contrasta, en tercer lugar, el desbalance entre las más de 260 páginas del documento, dedicadas a descripciones y propuestas, y las tres páginas dedicadas al tema de información y evaluación del Programa. Es relevante, en cuarto lugar, el hecho de que, con excepción del documento anexo que corresponde al Programa de Servicios Educativos para el Distrito Federal, en ningún lugar del Programa se definen metas, con las especificaciones de tiempo y valor que se supone que contiene una meta.

Si un plan es diseñado para llevarse a cabo, para darle seguimiento y para ser evaluado, se reconoce rápidamente en los dos aspectos mencionados en la hipótesis. Pero la carencia en ambos sentidos en el caso del programa que nos ocupa, no debe sorprender. En la planeación de la educación mexicana, tanto del gobierno como de las instituciones educativas públicas, hay una larga y arraigada tradición de hacer extensos documentos, verdaderos compendios enciclopédicos, cuya finalidad es principalmente decorativa y política, en el sentido del interés de propiciar una imagen de orden y eficacia. Quizás la mejor prueba de ello es que, si se revisan los documen-

tos de planeación, digamos de los últimos cinco sexenios, incluyendo el actual, prácticamente no hay mención alguna al plan que precedió. Con frecuencia, los informes de gobierno reportan sobre el tema educativo, siguiendo esquemas que en nada o en muy poco corresponden a los que organizan la planeación.

Se va completando un cuadro bien conocido, si a lo anterior se agrega la extensión del documento, que reduce considerablemente las posibilidades de su difusión; la carencia de una visión sistémica que articule la planeación de los niveles federal, estatal e institucional³, la desconexión estructural, en el documento, en las propuestas de cada uno de los niveles y ámbitos del sistema educativo, y el uso de una terminología que corresponde más al léxico tradicional de los mandos intermedios y altos de la burocracia, que al de los verdaderos actores de la educación.

Quizá lo único realmente nuevo en este Programa, es el hecho de que haya sido formulado dentro de una administración de origen político distinto. Esta circunstancia alentaba la expectativa de una visión y una operación diferentes de la planeación. También estaba de por medio la propuesta de la revolución educativa, que al final de cuentas es la gran ausente del Programa Nacional Educativo del gobierno federal actual.

B. La perspectiva del contexto externo

Hipótesis 3: El modelo educativo es reflejo y consecuencia del modelo de país, vigente en la práctica, que el Estado⁴ ha creado para sí y para

² Quizá será necesario seguir insistiendo en que lo peor que le pudo pasar a la tradición de la planeación del sector público mexicano fue convertirla en una obligación administrativa, sexenal, cuatrienal o trienal, según el caso. En la práctica y en la experiencia de empresas, gobiernos, instituciones educativas de diversos países, incluyendo México, es claro que se planea cuando existe la necesidad de hacerlo, porque detrás de ello hay la necesidad de realizar un cambio. La planeación por decreto es la pretensión absurda de que los cambios sólo se inician cuando se inician nuevas administraciones. Es un reflejo fiel del formalismo, sin intención real de cambio, que ha acompañado por décadas al discurso público mexicano, de gobiernos e instituciones por igual. Al final de cuentas se convierte en una planeación inofensiva, sin fuerza y viabilidad política, sin correspondencia al ejercicio político de la asignación de recursos.

³ Esta característica dibuja como pocas la presencia contundente del centralismo en el aparato de Estado mexicano (ver la hipótesis 3). A la propuesta de la descentralización, se le responde con un Programa, que básicamente hace abstracción de los planes estatales y los de las instituciones y sistemas institucionales más importantes del país.

la sociedad en su conjunto.

El modelo educativo comprende, de manera fundamental, la misión, la visión, los valores y objetivos, que organizan, desde el punto de vista institucional y de procesos, al sistema educativo. Estos componentes no constituyen simplemente una secuencia de fórmulas, sino un sistema articulado de enunciados estratégicos, los cuales, a su vez, corresponden a un determinado paradigma.

Este paradigma describe el modelo de país. En él se sintetizan aspectos medulares de la identidad y las aspiraciones centrales de una sociedad, las cuales a su vez se expresan en la cultura, la política, la economía y la convivencia social en general. El sistema educativo no define el modelo de país y el paradigma que lo organiza. Lo define el Estado, en el contexto nacional-internacional en el que dicho sistema educativo existe y opera. En la educación japonesa, por ejemplo, el paradigma con el que la sociedad y el Estado organizan a la educación, gira en torno a la disciplina y la competitividad, y sobre esta base se constituye el modelo educativo de ese país. En el caso de Inglaterra, el paradigma está centrado en la eficacia y el sentido de pertenencia. Para Estados Unidos de América, el paradigma que ordena el modelo educativo es la creatividad y la tenacidad.

¿Cuál es el paradigma que está en el eje del modelo de país y que le da sentido y significado al sistema educativo mexicano? Pudiera haber varias opciones, pero ninguna de ellas se plantea explícitamente en el Programa Nacional de Educación. No se trata solamente de las “cuatro transiciones” (demográfica, social, económica y política) que se describen en el documento⁴. Por más que esas transiciones describan una situación presente, con mayor o menor objetividad,

son insuficientes para fundamentar un modelo educativo. Quizá deba considerárseles como variables intervinientes, más que como causas eficientes de la realidad educativa mexicana.

En otro punto del Programa, los autores indican algunas cualidades del educador, que bien podrían ser del parte del modelo educativo, aunque no son enunciadas como tales:

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 (p. 266).

La viabilidad en la práctica de estas propuestas, dependerá necesariamente de una compleja gama de factores. Uno de ellos, al que se refiere esta tercera hipótesis, podría ser crítico: ¿cuál es el paradigma que articula el modelo de país con el modelo educativo? ¿Podría ser este paradigma, por ejemplo, el de un país maquilador, de compradores más que de innovadores, controlado

⁴ Al referirme al Estado, entiendo el conjunto más o menos articulado de fuerzas políticas, órganos de gobierno e instituciones públicas, cuya misión principal es la administración del poder.

⁵ La idea de transición es un recurso retórico interesante, pero en poco ayuda cuando se trata de delimitar con mayor precisión un contexto específico, de tiempo espacio y circunstancias, para propósitos de planeación. Los países, en todo momento, están en “transición”; es el Estado normal de la vida económica, social, política y cultural de una nación. No parece un fundamento adecuado, o quizás no debería ser el más importante, para el plan institucional de la educación de un país.

financieramente desde el exterior, con muy pocas posibilidades de participar en los procesos mundiales de innovación tecnológica? ¿No ha sido una consecuencia práctica de este paradigma supuesto, la utilización de la educación pública, para producir empleados obedientes, obreros especializados y compradores, mucho más que innovadores y creativos? ¿Cuál es entonces la viabilidad de un modelo educativo basado en las habilidades y aptitudes mencionadas en el Programa, si lo que el modelo de país le pide *realmente* a la educación, es otra cosa?

Para poder encontrar una respuesta, tal vez habría que buscar en otra parte, por ejemplo, en los modelos y perfiles de educadores que forman las instituciones mexicanas. En la práctica y en el terreno de los resultados concretos, ¿los modelos de los educadores que se forman en México, corresponden realmente a la propuesta que contiene el Programa? ¿Están dadas, o en proceso de darse, las condiciones para que los educadores mexicanos posean las actitudes y habilidades, que habrían de dar resultados positivamente en la siguiente generación?

Hipótesis 4: La viabilidad de la visión educativa a nivel nacional, estará condicionada a las características del modelo de Estado.

La visión del sistema educativo al año 2025 y las metas al 2006, no son alcanzables sólo en el marco del sistema educativo. Pero, ¿pueden realizarse estas metas, sin modificar el modelo de Estado mexicano, en varios de sus conceptos, estructuras y procesos principales?

Para comprender la importancia de esta pregunta, y de la hipótesis sugerida, es necesario recurrir al texto del Programa. Ahí se dice 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”. En otro, al presentar la visión de calidad se afirma: “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”. Mas adelante, al referirse a aspectos estructurales, se propone en el Programa que: “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 (pp. 71-74).

Asumiéndose la intención política de llevar a cabo el programa, ¿no se implica en estos extractos la condición indispensable de cambios reales y profundos, en la organización y operación del Estado mexicano? Quizá hay que decir que 25 años es realmente muy poco tiempo para realizar esta visión, si se considera que la tendencia y la realidad del centralismo, político y burocrático, por mencionar sólo uno de los rasgos relevantes de la organización del Estado mexicano. Este solo aspecto ha predominado en el escenario mexicano, desde la constitución del país como nación independiente. Aún la experiencia de la alternancia en el poder es insuficiente para anticipar que el centralismo, como esencial del modelo de Estado en México, podrá ser sustituido en el plazo anunciado. Es cierto que ya en la actualidad, hay relativamente más recursos para los estados y municipios, pero este es apenas el primer paso de un cambio que habrá de replantear las bases mismas de organización de la República.

El centralismo y el autoritarismo van de la mano en el modelo mexicano de Estado. A éste último me referiré un poco más adelante, aunque habrá que sugerir, desde ahora, que ambos son la dialéctica hasta ahora indisoluble del poder en México.

La recursividad y persistencia del centralismo lo hacen parte genética del entramado político y cultural del país. Las continuas disposiciones-

imposiciones del centro a los estados, se repiten de éstos hacia los municipios. Lo mismo ocurre en los ambientes institucionales y, desde luego, en la organización y funcionamiento del sistema educativo. La persistencia de estas características, habla de un *modus vivendi* y un *modus operandi*. El centralismo no es solamente un rasgo característico de la organización del Estado mexicano. Es una forma de vida en instituciones de gobierno, sociales, educativas, y empresariales; una manera establecida y probada de generar y mantener privilegios y condiciones favorables; una forma de obtener y ejercer el poder; un mecanismo de dominación que es al mismo tiempo político, cultural y administrativo. No podemos esperar a que se disipe por sí solo, sin una propuesta política congruente, integral y verdaderamente nacional.

Hipótesis 5: La viabilidad del Programa Educativo será menor, en la medida en que la sociedad sea, en la práctica, excluida de los procesos asociados a la educación.

En el texto del Programa Nacional Educativo y en general en el discurso oficial de la educación mexicana, es evidente la preocupación de sus redactores con respecto a la participación social en la educación. En un momento de la definición del “pensamiento educativo de México”, se afirma en el documento que:

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 de familia y directivos” (p. 47). En otro punto, al tocarse el tema de la reforma de la gestión del sistema educativo mexicano, se indica en el documento del Programa que: “La sociedad habrá asumido a la educación como un asunto que le compete directamente; estará

organizada y participará activa y responsablemente, aportando opiniones que nutran la toma de decisiones en los diferentes ámbitos educativos (p. 86).

El Programa se refiere así al “qué”, pero no aborda con un sentido práctico el “cómo”. La “sociedad”, desde luego, son muchos grupos, individuos e intereses. Son, por ejemplo, los padres de familia, pero también son las iglesias, los grupos étnicos y los organismos no gubernamentales. Son parte de la sociedad los medios de comunicación, las asociaciones y cámaras empresariales; son las colectividades regionales, culturales y vocacionales, del norte, del altiplano y del sur; son, en fin, los ciudadanos y las familias.

Pero la participación de cualquiera de estos segmentos grupos o individuos, en las decisiones importantes para la vida educativa, no se produce automáticamente, por el hecho de ser miembros de la “sociedad”. Tampoco es más o menos eficaz, solamente por el número de personas, la actividad que realizan, las manifestaciones callejeras que llevan a cabo, o como consecuencia de su identidad y origen. Ni siquiera esta participación se deriva directamente de la pertinencia que pueda tener su intervención, como podría ser, por ejemplo, la de los padres de familia en relación a las administraciones de las escuelas.

Lo que realmente activa en la práctica la participación de personas, grupos y colectividades regionales de la sociedad, es la capacidad combinada que demuestran, de hacer llegar su voz al mayor número posible de personas, y al mismo tiempo, tener acceso real a los círculos de decisión política del Estado. Esta combinación es el medio y la medida de la participación social eficaz.

Exceptuando a los padres de familia, es difícil concebir alguna otra forma legítima de participación social *directa* en la educación pública. Lo demás son grupos de interés, cuya participación en este tipo de educación no debería ir más allá de la expresión, en la libertad y la tolerancia, de sus ideas y las opiniones. Por supuesto que

para todos estos grupos está la opción de crear sus propias instituciones educativas, cosa que algunos de ellos, individualmente o de manera asociada, han hecho de manera intensiva, especialmente en los últimos veinte años.

El Programa trata el tema de la participación, como si esta fuera algo que debe darse de manera progresiva, un tanto natural, pero no, en cambio, como algo que, posiblemente se ha venido reduciendo. Hay dos áreas de posible evidencia a este respecto. Quizá había mayor participación en épocas anteriores, cuando, por ejemplo, los programas educativos y los lenguajes de la enseñanza eran esencialmente los mismos de una generación a otra. Las sucesivas “reformas”, que se han hecho en programas y lenguajes pedagógicos, para finalmente no cambiar aspectos realmente decisivos de la educación, han ayudado más a alejar de los recintos escolares a los padres de familia, que a acercarlos a ellos. Otro factor que pudiera estar inhibiendo o reduciendo la participación social de los directamente afectados por las decisiones en materia educativa, es el control político-administrativo que con frecuencia ejercen las administraciones escolares, sobre las asociaciones de padres de familia, en relación, por un lado, a los contenidos y métodos de la enseñanza, y por otro lado a los recursos económicos que la sociedad da a la educación⁶.

Hipótesis 6: Los grandes sistemas educativos fueron la principal modalidad organizacional del siglo XX. Las tecnologías de información, la refuncionalización del Estado y las condiciones del mercado laboral, están en la base de su desmantelamiento.

No existe una cifra establecida, sobre el tamaño de un sistema educativo o de una institución escolar, que defina, con precisión, el umbral más allá del cual los costos se incrementan de manera más que proporcional en relación a los resultados, y los aspectos de calidad, eficacia y la eficiencia se reducen también de manera más que

proporcional, en relación a estándares previstos. ¿Cuál es, por ejemplo, el límite en el tamaño de un grupo escolar, antes de que la calidad de la enseñanza se vea seriamente comprometida? ¿en qué momento la aplicación de tecnología o los cambios en el modelo organizacional, resultan de todos modos insuficientes para sostener o elevar la calidad y la eficiencia de la docencia? Cualquier profesor al que le hayan asignado un grupo de 75 estudiantes, cuando antes tenía uno de 35, sabe exactamente lo que implican estas preguntas. No hay un número establecido —pueden ser 50 o 60, en lugar de 75— pero sí, en definitiva, hay un umbral más allá del cual la cantidad impacta significativamente la calidad; se elevan desproporcionadamente los costos y se propicia la ineficiencia.

Estas mismas preguntas, y sus consecuencias, son igualmente aplicables a las instituciones y a los sistemas educativos. Pero el problema no se reduce a una relación entre cantidad y calidad. Hay factores cualitativos adicionales que, combinados y retroalimentados con el asunto del tamaño, contribuyen a complejizar los problemas.

Así, en un país con la historia de centralización política, burocrática y de recursos, como es el caso de México, no es sino natural la existencia de enormes sistemas para la gestión de servicios públicos federales, todos ellos compartiendo elevados costos, estructuras autoritarias verticales, altos niveles de burocratización e ineficiencia. El centralismo genera más centralismo, porque se nutre del atrofiamiento y debilidad de las partes.

Pero este círculo vicioso también tiene su punto de inflexión. En la medida de su exacerbamiento, el centralismo y la ineficiencia van generando las condiciones de su propia eliminación. En el caso de México, comienzan a asomarse los primeros indicios que apuntan en un sentido diferente: los grandes sistemas de gestión de los servicios públicos, y específicamente el de la educación pública, pudieran ya haber iniciado su

⁶ Siempre será interesante saber que proporción del gasto educativo lo aportan los padres de familia a través de las asociaciones que forman, y quizás más interesante, conocer el grado de transparencia y eficacia de la aplicación de esos recursos.

transformación final. Por un lado, las entidades federativas están adquiriendo mayor capacidad de organización y gestión; adicionalmente, la aplicación intensiva de las tecnologías de información contribuye a un esfuerzo descentralizador que es al mismo tiempo desconcentrador.

Estas que pudieran calificarse como tendencias incipientes, encuentran serias resistencias en las prácticas políticas y burocráticas existentes, incluyendo dentro de estas, de manera predominante, los modelos de financiamiento de la educación. Este aspecto ha sido y seguirá siendo esencial en el futuro de la educación, porque en él reside la clave del control político y funcional del sistema educativo.

Finalmente, y quizás más importante, los usuarios y sus familias, directamente interesados en la calidad de los servicios públicos, están aprendiendo que dichos servicios les cuestan; que muchos de ellos les obligan a pagar doble, manteniendo por un lado la ineficiencia de los grandes sistemas educativo, de salud, de seguridad, de vivienda, etcétera, y por otro lado pagando servicios particulares que realmente les resuelvan sus necesidades. Mientras los actores en las instituciones estatales planean y operan con los recursos de la sociedad, ésta, silenciosa pero ineludiblemente, eleva su nivel de conciencia, reduciendo, en ese proceso, su tolerancia a la ineficacia de los sistemas de gran tamaños y su ineficiencia.

C. La perspectiva del contexto interno

Hipótesis 7: El Programa Nacional Educativo será ineficaz como apoyo en la construcción, a través de la educación, de una democracia real y plena, mientras que en el sistema educativo imperen el autoritarismo, el paternalismo y la antidemocracia.

Quien quiera que esté realmente involucrado

en la educación, es decir, trabajando directamente con estudiantes, sabe que el ejemplo y la demostración en la práctica, son los vehículos principales del aprendizaje. En la educación elemental, mucho más que la información, son los ejemplos personales del profesor, de la familia y del medio ambiente, los que enseñan a niños y jóvenes las opciones reales que la vida colectiva les presenta; en la educación media superior y superior, al ejemplo de personas y circunstancias se agrega el requerimiento de la demostración práctica de las teorías⁷. ¿Cómo, entonces, creer que la democracia mexicana puede avanzar sólidamente, desde la niñez y la juventud, si en los ejemplos que ven y viven en sus escuelas, en sus casas y comunidades, predominan el autoritarismo y antidemocracia?

El sistema educativo mexicano, en su organización y operación gubernamental e institucional, es profundamente autoritario, vertical y antidemocrático. Con esos valores, promueve centralmente la obediencia y no la creatividad; estimula la disciplina de la simulación, y lo la del convencimiento. Estas han sido las condiciones, junto con el centralismo, de la autorreproducción y sobrevivencia de los *modus vivendi* que propicia el sistema educativo. Entonces, la hipótesis propuesta tiene sentido. Ciertamente los niños y jóvenes ven, y participan, en ejercicios democráticos dentro de sus escuelas y comunidades; pero, ¿en qué contexto real de ejemplificación y demostración práctica se dan estos ejercicios?, ¿pueden los maestros, a través del ejemplo, enseñar los valores de la democracia, cuando las condiciones del sistema y de su propio gremio apuntan en gran medida hacia los antivalores de la democracia?

Hipótesis 8: Las transformaciones que propone la visión del Programa Nacional Educativo, no se llevarán a cabo, si se mantienen intocables

⁷ Sólo en México vale menos la práctica que la teoría, como puede verse en la mayoría de los modelos de créditos en las instituciones educativas.

la estructura y prácticas de dirección gremial del sistema educativo.

Otro importante rasgo estructural del Estado mexicano, ha sido la instrumentalización política de los gremios —sindicatos y asociaciones de trabajadores— para fines distintos de los que corresponden a su misión originaria. Lo mismo en el sector petrolero, salud, burocracia y educación, los gremios han sido piezas clave en la conservación y operación política del Estado, tanto en la federación como en las entidades que la forman. Por ello, es perfectamente normal que haya —aunque cada vez menos— diputados, senadores, gobernadores y funcionarios de todos los niveles, que han llegado ahí apoyándose en los votos y en los recursos de estos sectores.

Es el conocido fenómeno del desplazamiento de fines. Los objetivos originales del gremio, son progresivamente sustituidos por los objetivos políticos relativos a los intereses de sus dirigentes, y de quienes, desde otras posiciones en el sistema, los sostienen. Los agremiados, en su mayoría, son instrumentos, que participan por la expectativa de progresar en las escalas política, de dirigentes o económica, o simplemente por temor a perder la plaza, que para la mayoría de ellos es la más preciada de las propiedades.

No es en sí el sindicalismo el problema. La defensa colectiva de los intereses individuales del trabajador, sigue siendo indispensable, porque entre éste y sus jefes o patrones, hay la desigualdad del poder y los recursos. El problema es el uso del sindicalismo con fines políticos particulares, y en especial, la dificultad que en la práctica representa separar los objetivos y acciones de verdadera reivindicación de derechos, de aquellos cuya finalidad es la conservación del poder de unos cuantos.

El Estado mexicano instrumentalizó políticamente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con lo cual, los fines del gremio, la educación y su calidad, fueron sustituidos progresivamente por los fines de sus directivos y de los políticos. La educación perdió; perdieron los

jóvenes y niños; perdió el país. La complicidad es mayúscula.

Todavía hoy son considerables la fuerza política y la lucha por posiciones y privilegios, especialmente de las cúpulas sindicales. En muchas secretarías de educación de los estados, el problema principal es impedir que estos grupos cupulares acaben por adueñarse de todo el sistema educativo. La educación ocupa un segundo plano. Privilegios, acuerdos y costumbres de todo tipo, abonan a la ineficacia de las dependencias federales. Sobre estas bases, la evaluación y el cambio en el sistema educativo parecen alejarse. Las famosas conquistas sindicales se reducen a más prestaciones, menos carga académica, más salario, menos compromiso educativo, más días de reuniones sindicales y menos capacitación y actualización del magisterio.

En la lucha permanente por el control del sistema educativo, la temporalidad de los directivos formales es siempre menor que la de los directivos, reales y aparentes, del gremio. Los directivos del sistema, principalmente secretarios y subsecretarios, federales y estatales, lo saben bien, y saben que su permanencia en el cargo, depende en gran medida de sus actos en relación con el sindicato. Por ello, dedican una parte importante de su tiempo a negociar, para mantener la precaria estabilidad de un sistema, sostenido no principalmente en las capacidades y calidades de sus miembros, sino en la habilidad y los resultados de esas negociaciones.

Hipótesis 9: La equidad, así como la calidad, cobertura y pertinencia, no son los problemas del sistema educativo, sino las manifestaciones de problemas reales, que son de modelo educativo, de operación, de concepción educativa y de Estado.

La primera pregunta que un estrategia de la educación debe hacerse, si quiere ser realista, es con quién se cuenta. Mucho más importante que definir la misión, o la visión, o cualquier otra cosa en la programación educativa, la cuestión es establecer quienes realizarán los objetivos. Éstos siempre acaban subordinándose a las personas,

que los propician o que inhiben su realización. La educación en Noruega, Canadá o Dinamarca, ¿es mejor que la mexicana? Si ese fuera el caso, ¿se debe a los recursos de que dispone? ¿Qué parte de la diferencia está en las actitudes, que traducen los paradigmas y modelos de Estado en prácticas cotidianas? ¿Por qué no tenemos la calidad, o hemos logrado la cobertura que durante tantos años se ha prometido, y a la que se han entregado enormes volúmenes de recursos? ¿Es realmente un problema de recursos, de programas, o de personas?

Aprender a distinguir los problemas, de sus causas y manifestaciones, sería entonces un primer paso necesario en el realismo educativo que demandan los nuevos tiempos. Hay innumerables ejemplos, en diversas partes del país, que demuestran que un adecuado alineamiento entre los objetivos personales y los institucionales, enmarcado en una correcta definición del servicio educativo, es clave en la calidad de la educación. En estos ejemplos, las cosas se han logrado, en gran medida, a pesar de las condiciones del entorno institucional de la educación.

Confundir los problemas con sus consecuencias, excluye del análisis el papel de personas y grupos que realmente hacen funcionar la educación, y logran resultados en calidad, cobertura y pertinencia. Esta confusión, deliberada o no, pone de relieve el peso que se asigna al “qué hacer”, en detrimento de “cómo y con quién hacerlo”.

En este desbalance, pareciera como si la intención política real del Programa Nacional de Educación, fuera repetir una vez más lo que es bien conocido, para tratar de evadir lo que también es ampliamente sabido. Y es que, si se observa con detenimiento, ninguna de las hipótesis planteadas, incluyendo esta última, debería ser sorpresa para nadie que haya estado involucrado profesional o políticamente, con la educación nacional.

Como se indicó al principio de este escrito, las nueve hipótesis representan una sugerencia de dirección para el análisis del nuevo Programa Nacional de Educación, específicamente en lo que toca a su realización en la práctica. Lo que se ha tratado de compartir en estas líneas, es sencillo: para poder establecer la viabilidad de un instrumento de planeación de la magnitud y complejidad de este, es imprescindible colocarse en un contexto más amplio, y tratar de identificar hasta qué punto las circunstancias de ese contexto pueden tener un peso decisivo sobre la propuesta del gobierno mexicano.

Las hipótesis tocan asuntos del currículo oculto de la planeación y la operación de la educación en México. No era de esperarse, en principio, que fueran explícitas en los documentos de planeación. Sin embargo, el futuro de la educación mexicana, bien podría depender de ellos.

Quizás la expectativa más grande que despertaba la elaboración de este programa, y en alguna medida su análisis, fue la propuesta de realizar una revolución educativa. La alternancia en el poder ejecutivo federal, no es una circunstancia menor en el contexto del Estado Mexicano y del país en su conjunto. Tampoco lo es, por cierto, proponer una revolución educativa.

Una visión desinteresada de la educación mexicana muy probablemente llegaría a esa misma conclusión: hace falta una verdadera revolución educativa en México. Nada nuevo en el horizonte, excepto que hubiera sido sólo un argumento de campaña, una propuesta sin contenido para ganar votos. ¿Por qué, entonces, excluirla del principal instrumento de planeación del sector?

¿Qué implicaba una revolución educativa? Quizá, en primer lugar, no perder de vista la estrecha articulación entre el sistema educativo mexicano, sus concepciones, procesos, formas de organización, cultura y prácticas, de los aspectos señalados en las hipótesis. Una revolu-

ción educativa implicaría un cambio profundo, proyectado a un largo plazo, en el que el Estado, apoyándose efectivamente en el compromiso de la sociedad, y particularmente de las familias, propicia un cambio educativo en los aspectos político, financiero, jurídico y organizacional, a partir de una definición del modelo educativo para el futuro de México.

Un instrumento de planeación, en el contexto de una revolución educativa, hubiera sido una indicación clara de dirección y motivos, más que un abordaje sectorial, exhaustivo y esquemático, desde el centro, como tantos otros del pasado.

Una revolución, lo mismo que la innova-

ción, comienza con una idea, cuyo momento de realizarse está al alcance. Cuando esa idea y ese momento se alinean en el tiempo, el cambio se torna viable y surge la oportunidad de realizarlo. Es más que la idea o el momento por separado; es la síntesis de ambos en una circunstancia política determinada, en este caso, claramente, la alternancia en el poder ejecutivo federal.

En esta coyuntura, la circunstancia está dada, el momento y la idea son vigentes. Lo que hace falta es unirlos, a través de la política, las leyes, la organización y el financiamiento, en una propuesta que verdaderamente conduzca al cambio tan largamente esperado, tan sistemáticamente postergado.