

# OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

## DEBATE EDUCATIVO 26

### El sexto informe de gobierno y la educación

- **Grandes expectativas y pocos resultados**
- **Escaso entendimiento entre gobierno federal y legisladores**
- **Avance en cobertura, pero graves deficiencias en calidad**

La entrega del sexto y último informe de gobierno marca también el final de esta administración. A las grandes expectativas que concibió el gobierno de Vicente Fox, viene ahora el recuento de los logros y de los pendientes. Observatorio comparte con los lectores un balance preliminar de lo que fue este sexenio en materia educativa, en el cual se aprecia que los desafíos siguen siendo mayúsculos y que muy poco se hizo en el periodo, sobre todo, ante la magnitud de los problemas y las promesas que se hicieron.

#### **Balance de metas**

El Programa Nacional de Educación 2001–2006 (PNE), a diferencia de planes anteriores, proyectó una visión de la educación nacional a 25 años y estableció una serie de metas a cumplir en este sexenio -más de dos centenares- que estarían en la ruta de alcanzar ese escenario deseable. Desafortunadamente, los datos que ofrece el sexto informe no permiten una valoración completa y se puede advertir desde ahora que se incumplieron algunas de las metas más relevantes.

Por ejemplo, en el rubro de reforma de la gestión del sistema educativo nacional, terreno en el que se esperaba fortalecer el federalismo educativo, mejorar la integración y coordinación institucional e impulsar la participación social, si bien se pusieron en marcha iniciativas sobresalientes, también se registraron notables omisiones. Aunque constituye un avance importante la existencia del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, organismo que se creó formalmente en esta administración para impulsar el federalismo educativo, la reciente decisión de la gobernadora de Zacatecas de devolver la operación del sistema educativo estatal a la federación muestra que el tema no está resuelto. De igual manera, la anunciada reestructuración de la SEP que se realizó apenas el año anterior es un cambio tardío que más allá de la nueva nomenclatura de las dependencias, todavía no muestra sus beneficios para la operación y coordinación del sistema (*Debate Educativo 14*, 08.10.2005).

Uno de los mayores pendientes se advierte en la participación social. Si bien se propuso reestructurar el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) en el 2002, continuar con la instalación de los consejos a nivel estatal, municipal y escolar, así como poner en funcionamiento en ese mismo año los Consejos Consultivos de Vinculación para la Educación Media y Superior, hasta ahora no se tiene noticia de su funcionamiento efectivo; en todo caso, los que parecen tener un mejor desempeño son los

consejos que se localizan a nivel de la escuela. En general, es claro que el esquema propuesto de participación no funciona y que será necesario intentar nuevas formas.

### **Ausencia de coordinación con el legislativo**

El propósito del gobierno federal era que el gasto nacional (público y privado) alcanzara un 8 por ciento del PIB en este año; una meta que se había fijado antes de que los legisladores modificaran el artículo 25 de la Ley General de Educación e hicieran obligatorio solamente un gasto público (federal, estatal y municipal) de 8 por ciento del PIB. Según el informe, la proporción del gasto educativo fue de 7.07 respecto del PIB y se compone de: 5.41 de gasto público y 1.66 de privado. En estos términos, está a casi un punto porcentual de la meta que se propuso y a más de dos puntos porcentuales si se atiende a lo que ahora prescribe la ley.

Pero las diferencias entre las propuestas del gobierno federal y las normas aprobadas por los legisladores no se limitan al asunto presupuestal. Más complicada ha sido la reforma del 2002 que hicieron los legisladores para establecer tres años de preescolar obligatorio. Aunque será hasta el ciclo escolar 2008-2009 cuando entre en vigor la obligatoriedad para el primer año de ese nivel, para los niños de 3 años, desde ahora se ve que no se podrán cumplir tales plazos y que se trata de una reforma bien intencionada pero mal planeada (*Debate Educativo 2*, 12.08.2004). Los desencuentros con el legislativo se han dado pese a que el PNE planteó como meta el establecimiento de un programa de trabajo conjunto con el poder legislativo desde el 2001. Al parecer no hubo tal acuerdo o no funcionó; las consecuencias son notorias.

### **Cifras discordantes**

El informe estima que el grado promedio de estudios de la población avanzó de 7.6 grados a 8.3 grados. Esto es, menos de un grado escolar en el periodo, un promedio que conserva el ritmo de crecimiento de administraciones anteriores. Al mismo tiempo, el índice de analfabetismo en la población mayor de 15 años pasó de 9.2 a 7.7 en el mismo periodo. Esta cifra, por cierto, no coincide con los datos que señala el propio Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que sitúa el índice en 8.4 por ciento (5, 747, 813 de analfabetos). De cualquier forma, los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 han provocado un ajuste en los cálculos de la cobertura y el rezago educativo que, en general, han tendido a mejorar los indicadores, al ser menor el total de la población, respecto de las proyecciones que había hecho el Consejo Nacional de Población. Por ejemplo, las tendencias preveían que el rezago educativo seguiría creciendo y que en este año sería mayor a los 33 millones de personas. Sin embargo, según los resultados del censo de población, actualmente el rezago total suma 30 millones 146,664 personas. Dos millones menos que en el año 2000.

En lo que concierne a cobertura de la educación básica, área en la que se tienen los mayores avances, el informe destaca que se tiene una atención prácticamente universal en la educación preescolar para los niños de cinco años, pero de 80.8 para los de cuatro años —a pesar de que constitucionalmente ya es obligatoria para esa edad— y apenas de 24.6 por ciento para los de tres años. En primaria también se tiene una cobertura casi universal (94.1 por ciento de los niños de seis a doce años), pero el porcentaje restante que no asiste, alrededor de un millón de niños, se localiza en las comunidades indígenas y en las regiones más desfavorecidas. Lo sorprendente es que en educación secundaria, la cobertura que

indica el informe es de 91.8 por ciento de los adolescentes entre los 13 y los 15 años de edad, un porcentaje que contrasta con el proporcionado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) el año pasado que situaba la cobertura bruta y neta en 88.2 y 74.4 por ciento, respectivamente.

### **Iniciativas que no han incidido en la mejora de los aprendizajes**

Los logros en cobertura, sin embargo, no han sido acompañados por un equivalente en calidad. Probablemente las iniciativas han mejorado la gestión educativa o el cumplimiento de la demanda, pero hasta ahora no han tenido un efecto en la calidad de los aprendizajes como lo demuestran algunos estudios nacionales.

Este año, el INEE aplicó por primera vez los Exámenes (nacionales) de la Calidad y Logro Educativos (Excale) a una muestra de alumnos que cursan el sexto de primaria y el tercero de secundaria. En términos generales, sus resultados muestran que los niños y jóvenes no pueden leer correctamente, que tampoco se pueden comunicar de forma escrita en términos aceptables y que no dominan las matemáticas. En primaria los peores resultados los obtienen alumnos en las escuelas indígenas, seguidos de los que obtienen los cursos comunitarios, las rurales públicas, las urbanas públicas y las privadas; las diferencias entre unos y otros son notables. En secundaria los resultados son más lamentables: la proporción de estudiantes por debajo del dominio básico del español es de 8.1 por ciento en las privadas, 29.7 por ciento en las secundarias públicas generales, 31.1 por ciento en las técnicas y, con los peores resultados, las telesecundarias con 51.1 por ciento. En matemáticas la deficiencia es mayor: 23.7 en las privadas; 50.5 por ciento en las generales; 52 por ciento en las técnicas y 62.1 por ciento en las telesecundarias.

Como los Excale son totalmente nuevos, sus resultados no pueden ser comparados, por ejemplo, con los que se estaban obteniendo a fines del sexenio pasado. A esto se debe que en el año 2005 el INEE haya aplicado a los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria las mismas pruebas de español y matemáticas que fueron utilizadas en el año 2000 para evaluar el rendimiento de los estudiantes que estaban cursando los mismos grados. Esto permitió detectar los cambios registrados durante el sexenio del presidente Fox. Así por ejemplo, los puntajes en comprensión lectora correspondientes al sexto de primaria, pasaron –en promedio– de 502.92 a 530.50 durante ese quinquenio; y los de tercero de secundaria crecieron –también en promedio– de 498.99 a 505.12. A su vez, los puntajes promedio en matemáticas crecieron de 503.82 a 521.62 en sexto de primaria, pero disminuyeron de 500.10 a 496.90 en tercero de secundaria.

La ventaja de contar ahora con los resultados de los Excale, así como con las pruebas realizadas el INEE, es que conocemos mejor el nivel de los problemas de rendimiento escolar, situación que representa un reto para el gobierno entrante.

En educación media superior, el informe estima que la cobertura se sitúa en 58.6 por ciento de los jóvenes de 16 a 18 años de edad, lo cual se acerca a la meta de cobertura que se había planteado en el PNE de 59 por ciento, pero de cualquier forma no se debe soslayar que todavía dos de cada cinco jóvenes del grupo de edad no asisten a ese nivel educativo. Además, ni la coordinación general primero, ni la subsecretaría después, han logrado resolver los problemas de identidad, la articulación de modalidades y el relativo abandono

en el que se encuentra la educación media. Tampoco se ha resuelto el asunto sobre el organismo de evaluación para ese nivel, problema que se suponía estaría superado desde el año 2002, menos sobre el consejo consultivo o la valoración de los resultados de los enfoques centrados en el aprendizaje.

Finalmente, la educación superior con sus 2.5 millones de alumnos está por debajo de la previsión de crecimiento que se proponía alcanzar en este año (2.8 millones). La cobertura, según el informe, es de 25.2 por ciento del grupo de edad de 19 a 23 años. Un porcentaje que seguramente está sobrestimado, puesto que en el cálculo entran los técnicos superiores y los estudiantes de posgrado. De cualquier forma, las cifras actuales de estudiantes en las diferentes modalidades no alcanzan a las metas que se tenían previstas. Por ejemplo, se preveía que en este año estuviesen matriculados 150 mil jóvenes en la modalidad de técnicos superiores universitarios, pero en el ciclo que recién concluyó apenas había 81,300; en posgrado se calculaba que alcanzarán los 210 mil y solamente suman 157 mil; y 200 mil en la modalidad no escolarizada, pero en el ciclo escolar anterior había 154 mil. Es decir, el crecimiento no se dio al ritmo que se calculaba.

### **Reflexiones finales**

En este balance hemos omitido una valoración de diferentes programas que son centrales en el ejercicio de esta administración: el importante Programa Nacional de Becas, el controvertido programa Enciclomedia o el de Escuelas de Calidad; también el de la reforma a la educación secundaria o la opaca actuación del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo. Temas que hemos analizado con anterioridad y que constituyeron uno de los referentes principales para nuestra Plataforma Educativa Ciudadana 2006 (*Debate Educativo 23*, 08.06.2006), y sobre los que volveremos más adelante.

En esta ocasión, ante la conclusión de un periodo y el próximo inicio de una nueva administración llamamos la atención sobre aquello que no se hizo y que continúa pendiente. Los resultados de los exámenes de calidad en la educación básica constituyen sólo una muestra de que tenemos un sistema educativo con graves deficiencias y retos por enfrentar.

## **GRUPO DE REDACCIÓN DE OCE**

**Colaboraron en este número**

**Teresa Bracho** (Centro de Investigación y Docencia Económicas).

**Alejandro Canales** (UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad).

**Daniel Cortés Vargas** (Doctorante, Universidad de Montreal).

**Mery Hamui Sutton** (UAM-Azcapotzalco, Departamento de Sociología).

**Aurora Loyo** (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).

**Alejandro Márquez Jiménez** (UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad).

**Carlos Muñoz Izquierdo** (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).

**Maira Pavón Tadeo** (UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).

**Marisol Silva Laya** (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).

Invitamos cordialmente a todos los ciudadanos a sumarse a nuestra iniciativa. Favor de enviar sus nombres, con sus datos de localización e identificación al correo electrónico:

*yoallin@observatorio.org*

**Visítenos en:**

*http://www.observatorio.org*