

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Balance de la educación básica durante el gobierno de Vicente Fox*

El presente documento corresponde a un análisis sobre el desempeño de la educación básica impartida en el país durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006). En primer lugar, presentamos las cifras que muestran las características del sistema en cuanto a suficiencia, distribución de oportunidades y eficiencia académica; en segundo lugar, hacemos un recuento de los programas emprendidos para este nivel y, finalmente, expresamos algunas estrategias y propuestas para enfrentar en el futuro próximo los problemas no resueltos en la materia.

Recuento de suficiencias

En el ciclo escolar 2004-2005 la educación básica en México atendió a más de 24 millones de alumnos –además cuenta con más de un millón de maestros y más de 200 mil escuelas-. En primaria se logró prácticamente la cobertura universal (99.7 por ciento); pero los logros fueron más modestos en educación preescolar (65.5 por ciento) y secundaria (74.4 por ciento). Particularmente, se puede observar que poco más de la cuarta parte de los jóvenes en edad de recibir la educación secundaria no lo está haciendo; además este nivel presenta tasas de deserción (7.8 por ciento) y eficiencia terminal (78.8 por ciento) preocupantes.

Se enfrenta también la existencia de alumnos en situación de rezago grave –son los niños que están dos ó más años atrasados del grado que les corresponde– que los coloca en una situación de vulnerabilidad respecto a la continuación de sus estudios. Las entidades con mayores problemas de este tipo de rezago son Chiapas, Guerrero y Oaxaca tanto para los alumnos de 8 a 11 años (entre el 13 y 15 por ciento) como para los que tienen entre 12 y 14 (alrededor del 22 por ciento). A esto se suma el problema de niños y jóvenes fuera de la escuela, tal como sucede en entidades como Michoacán, Chihuahua, Jalisco y Puebla, que tienen elevadas proporciones de jóvenes en esta situación (entre el 14 y 18 por ciento), que de no ser atendidos pasarán a engrosar las cifras del rezago educativo.

No todos los niños tienen acceso a servicios educativos de la misma calidad, lo cual se refleja en el aprovechamiento que tienen los alumnos de diferentes escuelas. Los datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) muestran que los logros alcanzados por los niños en lectura y en matemáticas de los diferentes tipos de escuelas, y en las distintas entidades, no son similares. Los alumnos de las primarias privadas obtienen los resultados más altos en comprensión lectora y matemáticas, seguidos por los de primarias públicas urbanas y rurales, y en último lugar se hallan las escuelas indígenas y cursos comunitarios. Por su parte, en secundaria, las escuelas privadas obtienen mejores resultados, seguidas por las secundarias públicas generales y técnicas y, a una distancia considerable, por los estudiantes de las telesecundarias.

* Esta es una versión reducida de la sección correspondiente a “Educación Básica” contenida en nuestra *Plataforma Educativa Ciudadana 2006*, la cual puede consultarse en su versión íntegra en www.observatorio.org

Es decir, las escuelas con menores logros (cursos comunitarios y telesecundarias) son las que funcionan en condiciones poco adecuadas, con recursos humanos y materiales insuficientes.

La educación indígena sigue presentado rezagos a pesar de que han registrado avances importantes en los últimos años. No obstante el 87 por ciento de los centros que imparten educación primaria indígena son completos –ofrecen todos los grados– más del 60 por ciento son atendidos por uno, dos o tres maestros y sólo la cuarta parte cuenta con todos los maestros para atender los seis grados.¹ Vale la pena agregar que en este periodo se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe que es la encargada de las escuelas indígenas y parece ser una instancia altamente relevante para generar condiciones de atención equitativas y de calidad.

La educación básica enfrenta limitaciones para formar las competencias básicas que los jóvenes requieren para desenvolverse plenamente en la sociedad. Esto se evidencia en los resultados obtenidos por los jóvenes mexicanos en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), donde nuestro país se ubicó entre los últimos cuatro lugares –de un total de 41 países– en las pruebas de matemáticas, lectura, ciencias y resolución de problemas. Lo que más preocupa es que PISA se dirige a valorar, no sólo contenidos, sino las aptitudes de los jóvenes en estas áreas. Los jóvenes mexicanos tienen dificultades para analizar, razonar y comunicar sus ideas eficazmente.

Los programas y los hechos

* Se decretó la obligatoriedad del preescolar para todos los niños de 3, 4 y 5 años (Diario Oficial de la Federación [DOF], 12.11.2002). Sin embargo, el sistema educativo mexicano no cuenta con las condiciones necesarias para garantizar ese derecho. Además, el rápido crecimiento de la matrícula detonado por esta ley trajo como consecuencia un incremento en el número de niños por maestra, lo que afecta la calidad de la educación. Parece necesario revisar la obligatoriedad del preescolar, al menos para los niños de 3 años de edad; ya que por un lado no es muy claro el beneficio que reciben al iniciar su educación básica a esta edad, y por el otro, más de un millón y medio están fuera del sistema; habría también que revisar la capacidad de la SEP para asegurar las condiciones adecuadas de atención para el ciclo 2008-2009, fecha en que se hará vigente la ley de obligatoriedad para el primer grado de preescolar entre los niños de esta edad.

* Se inició la Reforma Integral de la Secundaria (RIES, hoy denominada RES), que propone transformar la secundaria en sus distintas modalidades –general, técnica y telesecundaria– en tres planos: el curricular, el organizativo y el de la gestión, para lo cual contempla un nuevo modelo pedagógico. Las primeras reacciones a esta reforma fueron de rechazo, generalmente por defender las situaciones actuales que privan en una asignatura o las condiciones de empleo del magisterio. Se cumplió ya una “fase

¹ Dirección General de Educación indígena - SEP (2005). *Estadística inicial y básica de educación indígena. Inicio de ciclo escolar 2004-2005.* Disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/43713/6/ESTADISTICA%202005.pdf>

piloto”, sobre la cual es necesario informar a la sociedad, y actualmente se ha aprobado su puesta en marcha para el ciclo escolar 2006-2007 (DOF, 26.05.2006), lo que ha generado reacciones a favor y en contra.

La reforma de la secundaria resulta urgente ya que el nivel enfrenta graves problemas, entre los que destaca, en principio, la inequitativa distribución de recursos económicos, docentes, directivos y apoyos técnicos a favor de las secundarias generales y urbanas y en deterioro de las telesecundarias, la enorme sobrecarga de temas en los programas de estudio y de asignatura por grado que obstaculizan problematizar los objetos de estudio y, con ello, el desarrollo de las competencias intelectuales. Excesivas actividades extracurriculares poco propicias a los aprendizajes de los alumnos y los profesores, sobrecarga de grupos y estudiantes que los profesores no pueden atender satisfactoriamente, poco tiempo de los profesores para realizar trabajo colegiado, predominio del aislamiento y fragmentación del profesorado.

* Una de las principales innovaciones del gobierno de Vicente Fox en el campo de la educación fue la creación del Programas Escuelas de Calidad (PEC). Este programa se basa en la libre determinación de las escuelas, ya que para participar en el programa éstas deben elaborar su proyecto escolar y someterse a un dictamen para recibir los recursos; sin embargo, ésta, que es una de sus virtudes, entraña también uno de sus principales defectos debido a que al ser una estrategia selectiva no garantiza a todos los alumnos de educación básica la igualdad de oportunidades en el aprendizaje, es decir, no cierra la brecha entre las escuelas con mejores y peores niveles de calidad. Además, las escuelas destinan la mayor proporción de los recursos que reciben al mejoramiento de la infraestructura y menor proporción a otros elementos que tienen un impacto significativo en la calidad educativa –p.e. la capacitación de los maestros–. En síntesis, si bien el PEC tiene logros significativos debe corregir aspectos importantes de su diseño a favor de una mayor equidad y calidad.

* Entre las acciones compensatorias de este sexenio destacan el Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica (PAREIB) y el programa Oportunidades. Diversos estudios han mostrado que, gracias al subsidio que reciben las familias de escasos recursos a través de Oportunidades, se ha logrado incrementar en forma sustancial la matrícula del sistema escolar –especialmente en la enseñanza secundaria–. Sin embargo, en lo relativo al mejoramiento del aprovechamiento escolar, esos programas no han sido igualmente exitosos. El sistema escolar no está preparado –desde el punto de vista pedagógico– para incorporar, en forma académicamente eficaz, a los niños que se encuentran en situación de pobreza, debido a que el aprovechamiento escolar no sólo depende del costo de oportunidad que puede ser parcialmente compensado mediante los subsidios que se entregan a las familias de escasos recursos; sino que también depende de la calidad y uso de los diferentes recursos (humanos, materiales y pedagógicos) de las escuelas, así como de los procesos que se desarrollan al interior de las aulas.² Por lo tanto, es necesario

²Cf. Muñoz Izquierdo, Carlos (2005). “Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios”. Paper presentado en la Research Conference *Poverty and Poverty Reduction Strategies: Mexican and International Experience*, organizada en forma conjunta por The Kennedy

preguntarnos acerca del sentido de de los programas compensatorios en el actual y futuro contexto nacional.

* Se creó la Enciclomedia, proyecto a través del cual el gobierno ha pretendido introducir las nuevas tecnologías en las aulas escolares. Si bien la Enciclomedia puede resultar un recurso pedagógico eficaz, la forma polémica como se arrancó el proyecto ha dejado muchas dudas, sobre todo acerca del manejo financiero. Además, la investigación educativa ha demostrado que existen otras vías –como la de asignar a los maestros más experimentados los primeros grados de la educación primaria– que, al ser menos costosas, rinden resultados más eficientes. Habrá que esperar las evaluaciones de este proyecto para conocer qué tanto puede aportar para mejorar la calidad.

* Se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), entre cuyos logros principales se encuentra la elaboración y aplicación de las Pruebas de Estándares Nacionales de Lectura y Matemáticas. El INEE también ha cumplido una labor importante en la difusión de resultados a nivel agregado, y ha desarrollado un sistema de indicadores educativos, cuyos valores han sido publicados en dos volúmenes (uno de 2003 y otro de 2004), mismos que ofrecen una visión bastante amplia del sistema educativo nacional. El balance de los logros y aportes del INEE muestra un panorama bastante alentador y también el reto de consolidar este proyecto.

A finales del mes de marzo de 2006, la Cámara de Senadores elaboró el proyecto de Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación y del Sistema Educativo que propone el reforzamiento político y la expansión de funciones del INEE. Las principales modificaciones se orientan a brindar al nuevo INEE un mayor grado de autonomía, facultades de evaluación sobre todo el sistema educativo nacional, atribuciones de coordinación del conjunto de organismos que llevan a cabo tareas de esa naturaleza, y autoridad para certificar como "centros de evaluación educativa" a organizaciones, públicas o privadas, que realicen funciones de evaluación o investigación. Sin embargo, este proyecto es notoriamente inviable y la eventual aprobación de la ley en vez de resolver la problemática de la evaluación educativa en México, no haría más que obstaculizar la operación del sistema (Rodríguez, 2006).³ Por lo que resulta urgente, realizar una revisión exhaustiva de este proyecto.

Estrategias y propuestas

A continuación enumeramos cinco estrategias generales que nos parece importante atender para continuar con el trabajo y superar los problemas no resueltos en este sexenio: 1) Combatir la desigualdad educativa a través de políticas de equidad que aseguren que la población que enfrenta mayores desventajas socioeconómicas, tenga acceso a la escuela, permanezca en la misma y reciba una educación de calidad. 2) Establecer políticas y modelos educativos diferenciados de acuerdo con las condiciones

School of Government at Harvard University y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Monterrey, México, 19 al 21 de enero de 2005.

³ Rodríguez, Roberto. "El Frankenstein de la evaluación". *Campus Milenio* 172. [Abril 6, 2006]

regionales y las características particulares de la población que atiende (zonas rurales, zonas urbanas, zonas urbano-marginales, zonas con mayor porcentaje de población indígena, zonas fronterizas). 3) Implementar programas para mejorar la calidad educativa de este nivel, que además de contemplar los recursos, pongan el acento en procesos como el rendimiento escolar de los alumnos y su formación integral. 4) Fortalecer la investigación en los distintos niveles educativos, para contar con diagnósticos que permitan conocer las realidades locales y documentar científicamente las problemáticas de los distintos niveles educativos para toma de decisiones. 5) Promover la innovación educativa, para que atienda las necesidades particulares que se presentan en los diferentes ámbitos de la educación básica (currículo, didáctica, formación de maestros, gestión escolar).

Mientras que algunas acciones específicas que podrían emprenderse son las siguientes: mantener la obligatoriedad del preescolar sólo respecto al tercer grado (niños de 5 años) y que siga siendo obligatorio para el Estado proporcionar este nivel educativo también a los niños de 4 y 3 años sin que éste se considere un requisito obligatorio para ingresar a la primaria; desarrollar programas de atención especial para los jóvenes que presentan rezago grave en la secundaria para evitar su deserción; brindar una atención prioritaria a los cursos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), a las escuelas indígenas y a las telesecundarias; crear un fondo de contingencia en materia de educación; articular los planes y programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria; definir como eje transversal del currículo el desarrollo de las habilidades de analizar, razonar y comunicar las ideas de manera eficaz; poner un mayor énfasis en la formación científica, así como en la educación artística y física; ensayar estrategias pedagógicas de bajo costo; diseñar un sistema de indicadores de calidad; realizar una evaluación profunda de los resultados obtenidos por el Programa de Escuelas de Calidad y reestructurarlo mediante el establecimiento de fondos diferenciados; evaluar el impacto de la Enciclomedia en el aprendizaje de los alumnos; revisar el proyecto de ley presentado por la Cámara de Senadores para crear el Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación y del Sistema Educativo.

Para concluir este recuento de lo realizado durante el gobierno de Vicente Fox, nos parece necesario subrayar que los desafíos continúan y que la mejora de la calidad de la educación básica se logrará, en lo fundamental, con la distribución equitativa de las oportunidades educativas de acceso, permanencia y conclusión exitosa, con el establecimiento de un currículo adecuado a las diversas necesidades y particularidades de la población, así como al asegurar que todos los alumnos logren en un grado aceptable los objetivos de aprendizaje.