

La nueva alianza por la calidad educativa

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

El 15 de mayo pasado el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación. El presidente Felipe Calderón Hinojosa y Josefina Vázquez Mota, titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), lo hicieron en representación de la Federación, y por el gremio magisterial lo hizo la presidenta del SNTE, Elba Esther Gordillo. Como testigos de honor, constataron el acto organizaciones de la sociedad civil, gobernadores, autoridades eclesiásticas, rectores, secretarios de Estado, legisladores y asociaciones nacionales de padres de familia. En esta reunión no figuraron, como en la firma del Compromiso Social por la Educación (de agosto de 2002), ni personajes del sector empresarial mexicano ni los concesionarios de la televisión comercial. Nuestra alianza, dijo la máxima autoridad del SNTE, es el principio de “una revolución educativa”, expresión que también han usado el presidente y la responsable del ramo para señalar su intención de emprender cambios sustanciales en la educación del país.

Por su importancia, esta colaboración se enfoca particularmente en el primer y segundo ejes temáticos de la Alianza: a) modernizar los centros escolares, y b) profesionalizar a los profesores y a las autoridades educativas. Los tres ejes restantes, de los cuales nos encargaremos en otra oportunidad, son c) promover el bienestar y desarrollo integral de los alumnos; d) la formación integral para la vida y el trabajo y e) una mejor evaluación.

La profesionalización

Este eje contempla: a) el ingreso y la promoción de las nuevas plazas por concurso; b) la profesionalización de los docentes a través de la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, la certifi-

cación de competencias profesionales y el fortalecimiento de la profesionalización de los docentes de las escuelas normales, y c) una nueva estrategia para incentivar a los docentes mediante la reforma de los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial –que considera tres factores: aprovechamiento escolar, cursos de actualización y desempeño profesional– y la creación del Programa de Estímulos a la Calidad Docente.

La profesionalización es el aspecto que con más intensidad se vincula al desarrollo de la calidad educativa, en cuyo esfuerzo se ha trabajado por varios años sin resultados sobresalientes. Durante el sexenio foxista, y como parte del Programa Nacional de Educación 2001-06, se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, entre cuyos objetivos estaba regular los servicios de formación continua y contribuir a la actualización de los docentes para promover la adquisición del conjunto de conocimientos profesionales necesarios para enseñar, como el manejo de contenidos, los enfoques y los métodos de enseñanza, las habilidades didácticas y el desarrollo de valores y de actitudes. El programa pretendía igualmente fortalecer en cada entidad federativa las condiciones técnicas, normativas, materiales y financieras para la prestación de servicios de formación continua para los profesores de educación básica.

Sin embargo, de acuerdo con datos de 2007 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se sabe que el sistema educativo continúa estructurando desigualmente las oportunidades de aprendizaje, ya que prevalecen pautas de distribución del personal docente que destinan los recursos humanos menos capacitados a las zonas escolares habitadas por los estratos poblacionales desfavorecidos. De igual manera, el principal programa de incentivos para la formación de los docen-

tes –la carrera magisterial–, continúa presentando el mismo comportamiento; esto es, mientras los profesores de las escuelas primarias urbanas públicas participan del mismo en un 60.8% las rurales lo hacen en un 43.2% y sólo un 39.3% de los profesores de educación indígena están en sus filas. En el rubro de *Experiencia y dominio de la profesión docente*, un indicador del INEE, los resultados tampoco son muy diferentes para las escuelas primarias. Si es cierto el supuesto de que a partir del quinto año los profesores dominan las estrategias pedagógicas relacionadas con los intereses y las habilidades de los alumnos, tenemos que, en las primarias urbanas públicas, un 53.7% de los docentes tiene más de seis años de experiencia, mientras en las escuelas rurales es el 48.5 y en las indígenas el 43 por ciento.

Otro indicador del INEE está relacionado con la satisfacción del trabajo en el aula, y la tendencia es la misma que la anterior. Mientras en las escuelas urbanas públicas sólo un 16.5% de los maestros expresó sentirse muy insatisfecho, en las indígenas lo hizo el 34.1%, en las comunitarias 43.0% y en las privadas, por contraste, sólo un 9%. Finalmente, los directores de primaria con mayor formación académica siguen las mismas pautas inequitativas de distribución.

Con este marco de fondo la nueva alianza Calderón-Gordillo pactó un incentivo al programa de carrera magisterial. Una de las ideas centrales es menguar el peso que tiene la antigüedad en la evaluación de los docentes para la distribución de los incentivos del programa. Con la creación del Programa de Estímulos a la Calidad Docente se pretende distribuir los estímulos económicos “en función de los resultados académicos de los alumnos”. Al respecto, algunos especialistas han observado que al distribuir los estímulos a los docentes con base en el aumento que éstos logren, de un año a otro, en los puntajes que sus estudiantes alcancen en los exámenes de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) se oculta la estratificación socio-académica a los alumnos. Si esto no se hiciera, sólo se premiaría a quienes trabajen en los ambientes más favorables para el aprendizaje, en detrimento de los docentes que desempeñen su profesión en ambientes socioeconómica y culturalmente adversos. Además de profundizar la injusticia, el nuevo programa repercutiría negativamente en la motivación de esos docentes para mejorar los resultados de sus alumnos.

Concursos de oposición

Resulta apremiante que las plazas vacantes y las de nueva creación para profesores y puestos directivos, sean asignadas a través de un concurso nacional público evaluado por un organismo verdaderamente independiente e imparcial. Desafortunadamente, la dominación patrimonial y la tradición corporativa son las formas casi exclusivas de ascenso en la carrera magisterial. El interés político y una ética pragmática dominan las decisiones que debieran ser puramente técnicas.

Si se trata de reintegrar “los procesos y procedimientos ya existentes”, como señala la Alianza, habría que pensar, por ejemplo, en una evaluación rigurosa e independiente de los conocimientos y capacidades de las autoridades educativas de los estados y de la Federación, desde los secretarios, subsecretarios y directores de departamento, hasta los responsables del uso y destino de los recursos financieros para la educación pública. De otra manera, en los hechos, sólo resultan responsables los profesores y las escuelas por los malos resultados del sistema educativo nacional, mientras los altos jefes de la educación local continúan aprovechándose, las más de las veces, del presupuesto educativo sin rendir cuentas a la sociedad de sus actos. En ese tenor, y con la historia del sindicato al lado, resulta de capital importancia conocer cómo habrá de constituirse y de funcionar el “organismo de evaluación independiente”, con carácter federal, que se encargará de dictaminar los exámenes de oposición que realice el profesorado.

Una visión simplificada de la calidad educativa

La Alianza insiste en poner el acento en la medición de los niveles de aprovechamiento y aprendizaje de los estudiantes del sistema educativo nacional. Más aún, la lógica de estímulos, premios, promociones y reconocimientos a los docentes y autoridades educativas se hacen depender de los resultados que los estudiantes obtengan en matemáticas, español, ciencias, historia y formación cívica y ética. Se trata, entonces, de una perspectiva instrumental de la educación que limita la calidad de la misma a los ámbitos cognitivos sujetos a evaluación.

La lógica de esa propuesta reproduce y pudiera incluso profundizar las brechas de desigualdad económica y material que separan las escuelas ur-

banas, las rurales, las indígenas y las comunitarias. Se sabe, por los resultados de ENLACE, por los indicadores derivados de los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (Excale) y por los del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) que existe una regularidad en el aprovechamiento y en los aprendizajes de los educandos de las instituciones públicas: la curva va siempre en sentido descendente de la ciudad al campo, y del ámbito rural a las comunidades indígenas. Si los salarios docentes quedan indexados en alto porcentaje al aprovechamiento escolar de los alumnos podemos anticipar que esta medida ahondará todavía más las brechas existentes. Se corre también el riesgo de que ENLACE se convierta en el eje rector de la enseñanza y del aprendizaje.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concibe el desarrollo humano “como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoren.” Si se trata de construir una estrategia gubernamental educativa para vivir mejor, como explícitamente declara el gobierno de Felipe Calderón, es necesario situar en el centro de la calidad educativa la adquisición de habilidades y capacidades que permitan a los actores de la experiencia educativa configurar una vida considerada ideal por ellos mismos. Por todo lo anterior, el sentido de la calidad de la educación que la Alianza adopta debería considerar, entre otras dimensiones, la evaluación de los ambientes escolares que experimentan los educandos, ya que el clima en el aula, en la escuela y en el sistema, la satisfacción de los profesores con sus directivos y con sus compañeros, con las condiciones del trabajo áulico se encuentran intensamente relacionados con el logro de los aprendizajes propuestos. Un clima abierto, una dirección colegiada y de respeto a la autonomía, responsabilidades y capacidades de los docentes puede ser una de las vías más cortas para elevar la calidad educativa. Y a eso mucho puede aportar la conformación y funcionamiento “efectivos” (no burocratizados) de los consejos escolares de participación social y, desde luego, la democratización de las formas tradicionales de control corporativo. También podría sumarse una estrategia para enfrentar los pobres y desiguales resultados de las pruebas y garantizar las oportunidades de aprendizaje a todos los niños.

Modernización de los centros escolares

El sentido de modernización que la Alianza propone es vago con sus compromisos en el tiempo y totalmente opaco en los presupuestos que demandan la rehabilitación y equipamiento de 27 mil planteles, como es su objetivo. Los indicadores que señala el libro *Prácticas docentes para el desarrollo de la comprensión lectora en primaria* (INEE, 2007) revelan los desafíos económicos que representaría una política modernizadora de las condiciones escolares para apoyar los aprendizajes y para la puesta al día de la infraestructura básica mínima para realizar normalmente el acto educativo. Por ejemplo, de las condiciones escolares se sabe que menos de un 10% de las escuelas indígenas y comunitarias cuentan con biblioteca escolar, que 90% de las primarias indígenas no cuenta con equipo para reproducir materiales didácticos (fotocopiadora, mimeógrafo o duplicadora); que sólo 9% de los planteles de educación primaria indígena tienen televisión y que en la educación comunitaria carecen de esta herramienta el 95%. En lo que respecta a las condiciones básicas de infraestructura, destaca el hecho de que 50% de las primarias indígenas gotean cuando llueve y un 15% se inunda, aunque las escuelas comunitarias se anegan en un 19%; 56% de las primarias indígenas presenta cuarteaduras en las paredes y en los techos y un 58% tiene ventanas con vidrios rotos o sin vidrios; además, 37% de los planteles tiene letrinas y en un 17% no hay servicio de sanitario. Debe señalarse que la Alianza menciona como responsables de esta tarea a los gobiernos de los estados, los municipios y “otros actores”, pero no indica cómo se ejercerá esa “corresponsabilidad”. Tampoco indica cuáles son las “normas” que se seguirían para construcciones escolares.

Una escuela digna y segura, como la que pretende la Alianza y que parafrasea programas gubernamentales ya en marcha, debe considerar estos datos como punto de partida para sus acciones modernizadoras. En el ciclo escolar 2006-07 el número de escuelas primarias indígenas y comunitarias fue de 21 221. Las escuelas indígenas que atienden el nivel preescolar y los cursos comunitarios del nivel sumaban 27 mil centros educativos y las telesecundarias, la mayoría de ellas ubicados en zonas rurales y en comunidades indígenas, alcanzaban 16 938 escuelas. En suma, 65 234 planteles de educación bá-

sica requieren algún tipo de atención intensiva y urgente, pues en ellos estudian cerca de tres millones de niños y niñas en condiciones indignas y con poca capacidad para garantizar la salud y, sobre todo, mejores aprovechamientos escolares. Las metas de la Alianza deberían ser más claras en la planeación del tiempo programado para convertir a estas escuelas en espacios dignos. De lo contrario, tanto los profesores como los alumnos encontrarán muy poco estimulante la creación de jornadas escolares de tiempo completo o en horario discontinuo o de fines de semana para la educación comunitaria.

La Alianza debe tener claro los montos presupuestales que la SEP necesita ejercer anualmente para cumplir, en un plazo concreto, con esas ambiciosas metas que garanticen mínimamente el derecho a una educación pública de calidad para todos los mexicanos. Los propios protagonistas políticos necesitan integrarse a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

A modo de conclusión

Desde el inicio de este sexenio, el SNTE, de ser el titular único del contrato colectivo de trabajo del magisterio nacional, pasó a administrar los recursos económicos y humanos de una parte de la SEP. En los hechos, la subsecretaría de educación básica es ahora uno de los engranajes del funcionamiento y legitimidad del SNTE y, a partir de este momento, las políticas para el ámbito educativo están tuteladas por el sindicato. Para la sociedad civil de México interesada en el destino de la educación pública, el desplazamiento del centro de decisión no trae consigo mejores augurios, pues si la tradición política restringía el debate sobre la educación con argumentos técnicos estrictamente al ámbito estatal, ahora el espacio de comunicación política será más restringido y estará monopolizado por el sindicalismo oficial y, probablemente, se esté lejos aún de dar paso a una efectiva institucionalización de la participación social en los temas prioritarios de la educación pública. De igual manera, las iniciativas de la sociedad civil en materia educativa podrían ser objeto de una intensiva cooptación para que el Partido Nueva Alianza (Panal), bajo el patrocinio de Elba Esther Gordillo, sea el único y exclusivo ve-

hículo de transmisión de las demandas educativas de la sociedad civil organizada de México.

La organización gremial, con el Compromiso Social por la Educación, se comprometió a principios del sexenio anterior a “impulsar acciones para alentar la capacitación permanente del magisterio, fomentar la innovación en la comunidad educativa e incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones de los docentes se lleven a cabo por medio de concursos de oposición”. Por su parte, Vicente Fox se comprometió, entre otras cosas, a incrementar gradualmente el gasto público en educación hasta alcanzar 8% del PIB –tal y como lo establece la reforma al artículo 25 de la Ley General de Educación de noviembre del 2002. Pero ninguno de los actores cumplió las promesas selladas por aquel pacto. Por el contrario, se pueden documentar políticas restrictivas en el gasto educativo y el endurecimiento del control corporativo del SNTE sobre sus afiliados. Si la historia se repite dos veces, a los mexicanos les va a resultar muy difícil distinguir las voces del Compromiso de las voces de la Alianza.

En este mar de confusión se presentan algunas dudas: ¿el poder Ejecutivo cede sus facultades y atribuciones legales en materia educativa al SNTE? ¿Los ejes y acciones derivados de la firma de la nueva alianza estarán por encima, al margen o en sintonía con la normatividad constitucional y la Ley General de Educación vigente? ¿Los directivos y autoridades de la educación serán igualmente sometidos a una rigurosa evaluación de conocimientos y habilidades? ¿Cómo serán incentivados los profesores de educación artística y educación física que fueron expulsados del arca de la nueva alianza? ¿El Centro de Certificación de Competencias Profesionales anunciado no resultará en los hechos una carga burocrática ornamental para el sistema educativo? ¿Cómo se integrará el Plan sectorial con la nueva alianza educativa? ¿Cómo se resolverá la tensión de los montos asignados entre la carrera magisterial y el publicitado Programa de Estímulos a la Calidad Docente?