

# La educación a debate

## La educación en el primer informe de gobierno

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

### El tema educativo

En el primer informe de gobierno de Felipe Calderón se presenta un recuento mayor de las principales acciones puestas en marcha en el sector educativo. Las escasas 16 páginas que componen el apartado y otras tantas del anexo estadístico resultan insuficientes para conocer la política educativa de la actual administración.

En este documento el tema educativo quedó integrado en el eje “Igualdad de oportunidades”, una de las cinco líneas rectoras planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo de esta administración (las otras cuatro son: Estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva). La razón de que el tema educativo haya quedado bajo ese eje es que la política social actual reconoce a la pobreza como el problema más grave de México y se propone reducir los niveles de la misma y la desigualdad a través de acciones que permitan igualar el acceso a la educación, la salud y la nutrición. Sin embargo, con esta incorporación, a la educación no se le considera un tema prioritario en la agenda pública, se resta importancia a sus graves problemas, además de que las decisiones en este terreno quedan relegadas a segundo término, cuando no abandonadas.

Bajo el título de “Transformación educativa” se agrupa la información del sector en cinco temas: *atención a la demanda educativa*, en donde se registran las cifras de cobertura para los diferentes niveles educativos y se resaltan los puntos porcentuales de incremento en la atención educativa en el último ciclo escolar, cifras que no muestran un incremento notable; *eleva la calidad educativa*, propósito fundado en la continuidad de las pruebas Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) y Enlace (Evaluación Nacio-

nal del Logro Académico en Centros Escolares), y en los programas Escuelas de Calidad e Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI); *reducir las desigualdades regionales*, donde se anotan los datos de inversión para la deteriorada infraestructura educativa y se detallan las cifras del número de becas que ha otorgado la actual administración; *impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo*, rubro que solamente reporta los avances de programas para educación básica como Edusat, Red escolar o Enciclomedia, que llevan las tecnologías de la información y la comunicación al salón de clases, o bien el nuevo modelo pedagógico para telesecundaria y la expansión de la educación a distancia para la educación media superior; y *promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo*, en donde en cuatro líneas se describe el Programa de Escuelas de Tiempo Completo –una de las promesas de campaña–, aunque solamente se anuncia su objetivo sin precisar cifras, escala o rasgos principales. En conjunto, la información reportada sobre los cinco temas es decepcionante para quienes se interesan en los problemas educativos.

### Los programas y sus omisiones

El informe destaca las acciones para elevar la calidad, y particularmente se resalta la aplicación de la prueba Enlace. La prueba está diseñada para medir los conocimientos y habilidades que poseen los alumnos en las asignaturas de español y matemáticas; sin embargo, desde su primera aplicación ha sido más cuestionada que alabada debido a los defectos técnicos que arrastra desde su creación y que ponen en duda la validez de sus resultados.

La prueba fue creada en la administración anterior, siendo una de las últimas acciones en materia educativa del gobierno de Vicente Fox; mientras

que el gobierno de Felipe Calderón le adjudicó un papel central entre las acciones para elevar la calidad de la educación. Entre las primeras acciones de este gobierno se anunció que la prueba se aplicaría a toda la educación básica (tercero a sexto de primaria y tercero de secundaria) e incluso, se señaló la intención de extenderla a la educación media superior. No obstante, en el informe solamente se reportan aspectos operativos relacionados con su aplicación; es decir, que la prueba se aplicó en abril de este año a 129 mil 11 escuelas públicas y privadas del país, logrando una cobertura de 98 % de su población objetivo. Lo notable es que el informe nada dice de los bajos niveles de logro académico obtenido por la mayoría de los estudiantes, aspecto ampliamente comentado en la prensa durante los últimos días del mes de agosto. Por los reportes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), sabemos que los resultados sirven para clasificar a los alumnos y a las escuelas, pero ignoramos cómo será utilizada esta información para mejorar la educación. Asimismo, ignoramos las relaciones de esta prueba con otras similares que se realizan, como la Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo), aplicada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), o las estrategias de convergencia de la estructura creada para la prueba con otras que también se encargan de evaluar los aprendizajes. Enlace es una prueba muy costosa (los 200 millones de pesos destinados a la aplicación de la prueba superan con creces los 141 millones de pesos del presupuesto total que el INEE recibió en 2006), cuyos beneficios para el mejoramiento de la calidad de la educación no parecen claros; y aun después del informe, no se despejan las dudas.

Desde su aplicación anterior (2006), se había cuestionado la validez de la prueba y se criticó la clasificación que se hizo de las escuelas según los resultados obtenidos. Sin embargo, aunque este año inicialmente las autoridades educativas parecían decididas a evitar la clasificación de las escuelas, los medios prácticamente obligaron a la SEP a modificar la presentación inicial de los resultados y a realizar el *ranking*. Dos aspectos negativos se derivan de la clasificación: a) asumir que la posición que ocupan las escuelas refleja la calidad de los procesos de enseñanza que se realizan en ellas, lo cual técnicamente es una interpretación errónea, debido a que hay procesos de autoselección de los

estudiantes que llegan a los distintos planteles educativos y factores estructurales que inciden en los resultados que obtiene cada una de las escuelas; y b) Enlace se ha constituido en una preocupación ciudadana mayor, sobre todo para padres de familia, profesores y directores de escuelas, quienes a partir de este año han tenido que modificar algunas de sus estrategias en la búsqueda de obtener resultados satisfactorios, ya que ésta parece orillarlos más a la competencia por obtener buenos lugares en un *ranking* basado en unos cuantos indicadores del aprendizaje de los alumnos que por esmerarse en mejorar el aprendizaje integral de los mismos.

Las autoridades educativas debieron ofrecer una descripción amplia de los alcances y límites de la prueba Enlace, pues al anunciarla como la prueba que resolvería la calidad de la educación despertaron variadas expectativas que ahora no pueden cumplir. El mayor problema es que a la fecha no contamos con una explicación satisfactoria de la validez técnica de la prueba ni tampoco de las razones que justifican su ampliación a la educación media superior.

Otro programa del que no se hace mención a la información esencial que esperan los ciudadanos es Enciclomedia. Se reporta que en el ciclo escolar se “atendieron un total de 4.3 millones de alumnos de quinto y sexto de primaria, y se logró equipar 41 358 aulas para alcanzar un total de 148 596 espacios educativos en operación”. Enciclomedia es un programa de la administración anterior, inició en 2002, pero desde su fase inicial ha generado polémica, desencuentros en la definición de su presupuesto entre el Ejecutivo federal y los legisladores, sospechas por los resultados de la licitación para la provisión de equipos a las escuelas –como lo reportó recientemente el diario *Reforma* (26 de agosto de 2007)–, dudas sobre la conveniencia de extenderlo a gran escala, rechazo a sus altos costos y escepticismo sobre su posible impacto en los procesos de aprendizaje. Lo grave es que el informe nada dice al respecto.

### El gasto

El informe reporta que el gasto nacional en educación se ha incrementado en cerca de 2% en términos reales respecto del gasto ejercido el año pasado, y que alcanza ya una proporción de 6.9% del

PIB. Una proporción, sin embargo, inferior a la estimación de 7 % del PIB del año pasado.

Más importante todavía, el informe señala que como parte de los recursos federales, mediante el ramo 33, se autorizaron 213 277.1 millones de pesos para apoyar en este año la operación e inversión de los servicios educativos que la Federación ha transferido a los estados. Sin embargo, no explica si en ese ramo están los controvertidos recursos para la re zonificación magisterial. Cabe recordar que poco antes de que concluyera la administración anterior, la presidencia de la República confirmó que efectivamente se habían incluido recursos en el presupuesto de este año para iniciar la retabulación del magisterio y que la cifra alcanzaría en los años siguientes los 41 mil millones de pesos (*El Universal*, 16 de octubre de 2006). Al poco tiempo de asumir funciones, la actual administración rechazó que hubiesen tales recursos y menos un compromiso con el sindicato magisterial. De nueva cuenta, en mayo de este año, con motivo de las negociaciones entre autoridades educativas y sindicato, se confirmó que finalmente sí estaban incluidos y que los recursos para la re zonificación eran punto de negociación. En definitiva, al menos en lo que concierne al destino de los recursos públicos y a las negociaciones realizadas, el informe no presenta la información necesaria.

### La educación indígena

Según el informe, en educación primaria ya se puede hablar de una cobertura virtualmente universal, mientras que en educación secundaria la cobertura está por arriba de 90%. Sin embargo, esta premisa sobre la universalización de la educación básica resulta una verdad a medias, sobre todo para la educación indígena. Mientras las entidades con mayor población indígena tienen la menor cantidad de escuelas generales (el estado de Chiapas apenas tiene 42.3% y Oaxaca alcanza apenas 54%), en el Distrito Federal, por ejemplo, 99.8% de la educación primaria es impartida en este tipo de escuelas. El 76.7% de las primarias multigrado indígenas tienen sólo uno o dos profesores. Igual ocurre en las escuelas primarias generales multigrado, pues 72.5% de ellas corre igual suerte. La población indígena ve crecer su matrícula a través de la modalidad de telesecundaria y casi nueve de cada diez

adolescentes asisten a escuelas con matrículas menores a los 100 estudiantes. Un 68.3% de las escuelas telesecundarias del país se ubican en regiones de alta marginación, y 25% es unitaria o bidocente. Mientras que los estados con menor población indígena atienden sólo 16.4% de su matrícula en la telesecundaria.

Los contrastes en la distribución de las oportunidades educativas son claros en contra de los pueblos indígenas de México. El *Panorama educativo de México 2005*, del INEE, revela que nueve de cada diez escuelas de preescolar y primaria indígenas están situadas en localidades de alta o muy alta marginación. De este escenario deriva la necesidad de matizar, por regiones y culturas indígenas, el optimista punto de partida sobre la virtual cobertura universal de la educación básica. De lo contrario se corre el riesgo de promover un modelo regresivo en la distribución de las oportunidades para la calidad y equidad educativas entre los niños y niñas indígenas y no indígenas de educación básica.

### Reedición del pacto corporativo

Una de las mayores preocupaciones que han externado la opinión pública y los especialistas es la cesión al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que ha hecho el presidente, en ella se han incluido importantes territorios de decisión que debieran pertenecer a la rectoría del Estado. Han sido notorias, por ejemplo, las alianzas de intereses, a nivel mediático, entre la presidencia y la líder del sindicato magisterial, Elba Esther Gordillo.

También ha sido de dominio público el nombramiento de personas vinculadas a la presidenta del sindicato magisterial en puestos clave de la estructura de la administración pública federal. En la SEP no solamente es la subsecretaría de educación básica, cuyo titular es el yerno de la presidenta del sindicato magisterial, también lo son cuatro de sus cinco direcciones generales y otras áreas de la estructura educativa.

No menos importantes han sido los desplantes realizados por la líder sindical frente a la titular de educación. A las descalificaciones como interlocutora en la negociación salarial en mayo de este año, se suma la afirmación de la presidenta del SNTE acerca de que la secretaria, Josefina Vázquez Mota, "No sabe nada del tema. Entonces, cuando al-

güen ignora el tema, hay ciertas dificultades de lo que se está tratando” (*El Universal*, 23 de julio de 2007). También está la entrega directa al Ejecutivo federal, sin mediar la SEP, de las conclusiones y propuestas del IV Congreso Nacional de Educación del SNTE y la ausencia de la líder magisterial en la presentación de los resultados de la prueba Enlace al final del mes de junio. En fin, tales hechos, conociendo la historia política del SNTE, cuestionan su voluntad y la posibilidad de que intente una verdadera mejoría de la calidad de la educación.

### El mensaje político de... las becas

En el discurso que pronunció el presidente Felipe Calderón en Palacio Nacional, al día siguiente de la entrega del informe, resaltó la importancia de ofrecer igualdad de oportunidades, especialmente en el acceso a la educación media-superior y superior. Si, como lo señaló el presidente, en este ciclo escolar un millón 85 mil estudiantes de educación media-superior cuentan con beca, cabrían un par de precisiones. Por una parte, las becas más importantes, por su monto y sistema de adjudicación, son las que se canalizan a través del programa Oportunidades y, según las cifras del propio informe, en el ciclo escolar 2006-07 se entregaron 739 500 becas a jóvenes que cursan este nivel educativo –6% más que en la administración anterior–, de forma que el resto deben ser incentivos como ayuda para transporte o becas muy localizadas de algunas dependencias. En cualquiera de los casos, los datos no están desagregados y no es posible saberlo. Sin embargo, el costo de oportunidad de la educación –que puede ser parcialmente compensado mediante la distribución de las becas– no es el único factor que determina el que los jóvenes abandonen el sistema escolar. Por eso se ha insistido en la necesidad de instrumentar políticas encaminadas a resolver integralmente ese problema, como la de ofrecer tutorías académicas a los estudiantes que se encuentren en riesgo de incurrir en ese problema.

Por otra parte, no corresponde el número de becas que señaló el presidente Calderón con la proporción de alumnos becados que él mismo ejemplificó. Actualmente, en cifras redondas, la matrícula total en educación media-superior es de 3.8 millones de alumnos y de ese total 3.1 millo-

nes están en el sistema público. Si los becados son un millón 85 mil alumnos, entonces, en el mejor de los casos, representan poco más de un tercio del total y no la mitad que indicó el presidente.

Más allá de los errores o exactitud en el manejo de las cifras, lo que resulta indispensable es conocer la racionalidad, y los datos necesarios y suficientes de ésta y de cualquier otra política que se pone en marcha, así como una ponderación de los logros y un reconocimiento de las limitaciones que enfrentan. Actualmente, casi la mitad de los jóvenes en edad de cursar la educación media superior están fuera de ella y cerca de la mitad de entidades federativas tienen promedios de exclusión todavía bajos. Además, no por dar más becas en educación media se asegura que los jóvenes beneficiados adquieran un aprendizaje significativo. Basta recordar que apenas en 2005 se creó una subsecretaría encargada del nivel y actualmente están en marcha algunas medidas que intentan remediar su precaria situación. Desafortunadamente, una vez más escuchamos un mensaje triunfalista, carente de un análisis mínimo de los principales obstáculos y, sobre todo, omiso de los hechos que más preocupan a la opinión pública.

### Los pendientes

Además de las insuficiencias ya señaladas, el primer informe también omitió algunos de los principales retos que le aguardan a la administración federal en los próximos cinco años. Si el presidente está a la espera de una interlocución pública y directa con los legisladores, hubiera sido deseable que en su mensaje o en el informe escrito puntualizara la agenda de pendientes con el Congreso: la revisión de la obligatoriedad del preescolar y la legislación para la educación media-superior y superior, por ejemplo.

Otra temática prioritaria se refiere a los avances u obstáculos en la relación de la Federación con las entidades federativas. La creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas ha sido una instancia que ha permitido un acercamiento de una y otras, pero los problemas están lejos de quedar resueltos. Todavía continúa el complicado asunto de la definición de los recursos financieros para los estados que, año con año, vuelve a ser motivo de controversia, también los ámbitos de competencia

y responsabilidad de la Federación y las entidades en materia educativa, y las dificultades para acordar las formas para descentralizar los servicios educativos en el Distrito Federal.

La opinión pública esperaba que este primer informe del gobierno federal, más allá de los enunciados generales de equidad y calidad, nos dijera claramente cuáles son sus prioridades educativas, si es que las tiene; que hiciera saber cuántos maestros están como interinos o cobran por la modalidad de honorarios y cuántos están comisionados al sindicato y cuánto le cuestan a la SEP y, sobre todo, que Felpe Calderón enunciara qué avances tuvo en su primer año de gobierno respecto de su Plan 2030 que anunció en su campaña electoral y qué espera alcanzar en los próximos años. Desafortunadamente no lo hizo.

En suma, el informe decepciona porque seguimos en la indefinición respecto a las políticas educativas de este gobierno, lo que esperamos se sub-

sane cuando se dé a conocer el Programa Sectorial. ¿Se trata de indefinición o de incapacidad del nuevo equipo de funcionarios?, ¿se trata acaso del reacomodo de intereses políticos o una viciada costumbre de que todo nuevo gobierno tiene que descalificar al anterior?, ¿por qué tiene que perderse casi un año en un cambio de gobierno?

Grupo de redacción de OCE

Colaboraron en este número Alejandro Canales, Daniel Cortés Vargas, Pedro Flores Crespo, Antonio Gómez Nashiki, Mery Hamui Sutton, Pablo Latapí Sarre, Aurora Loyo, Alejandro Márquez, Aldo Muñoz Armenta, Carlos Muñoz Izquierdo, Maira Pavón Tadeo, Miguel Ángel Rodríguez, Roberto Rodríguez, Marisol Silva Laya y Lorenza Villa Lever.

Invitamos cordialmente a todos los ciudadanos a sumarse a nuestra iniciativa. Visítenos en: <http://www.observatorio.org>