

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

**Comentarios al Programa Nacional de
Educación. Tercera parte**

Comentarios al Programa Nacional de Educación. Tercera parte

Como última entrega de la serie de comentarios al Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), Observatorio ofrece a sus lectores una reflexión sobre la equidad educativa en el programa gubernamental. Conviene recordar, en primer lugar, que el presidente Fox afirmó en su primer informe de gobierno que la educación debe responder a las exigencias del cambio económico, político y social del país... mediante un gran proyecto nacional cuya finalidad es acabar con la disparidad de oportunidades en el acceso a los servicios educativos de calidad". Este propósito se recoge en el PNE al definir como objetivos estratégicos avanzar hacia la equidad en educación y proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos (p.76). No es novedad la preocupación de la SEP sobre la equidad educativa; desde los setenta ha estado presente a través de instrumentos con un enfoque que privilegia la compensación para equilibrar algunas desigualdades.

1 Efecto compensatorio insuficiente

El propósito de promover la equidad educativa se reconoce como una obligación del Estado desde la Ley General de Educación (LGE) de 1993, obligación que se ha concentrado en los llamados "programas compensatorios". Los que fueron instrumentados en primer lugar se propusieron mejorar la calidad de la oferta escolar mediante la distribución de apoyos especiales a las escuelas que atienden a poblaciones socioeconómicamente desfavorecidas. Posteriormente fue operado un programa, el PROGRESA, para fortalecer la demanda educativa mediante la distribución de subsidios entre las familias de escasos recursos con hijos en edad escolar. Los primeros han sido administrados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) mientras que, el segundo, ha estado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal.

El impacto educativo que directamente puede ser atribuido a los programas compensatorios es poco conocido, ya que sólo el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y el PROGRESA han sido evaluados en ese sentido. La evaluación del PARE, además de constatar que los apoyos proporcionados fueron distribuidos con criterios de discriminación positiva, demostró que las calificaciones de los niños en las pruebas de aprovechamiento aplicadas durante el programa fueron insatisfactorias y se correlacionaron positivamente con los lugares que ocupan las familias en el sistema de estratificación social más amplio. Por tanto, el "efecto compensatorio" no fue de la magnitud esperada (Véase Comunicado No.5)

La "Memoria de la Gestión 1995-2000" del CONAFE contiene algunos datos que también permiten apreciar resultados insatisfactorios. De acuerdo con la información, los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas (participantes en el PARE) y los estados de Yucatán, Michoacán, Veracruz, Campeche y Quintana Roo (que fueron apoyados por una versión modificada del PARE, conocida como PIARE) se mantuvieron en los primeros lugares de repetición. Lo mismo se aprecia al examinar el comportamiento de la eficiencia terminal y la deserción, lo que indica que el rendimiento escolar se sigue correlacionando claramente con los niveles de desarrollo de las entidades federativas y que, por tanto, la compensación fue insuficiente para modificar los niveles de desigualdad imperantes.

Por su parte el PROGRESA, también destinado a combatir las desigualdades educativas, es un programa que distribuye subsidios entre familias pobres y busca evitar que los niños y jóvenes abandonen la escuela antes de haber concluido los estudios correspondientes. La evidencia disponible acerca de la efectividad del PROGRESA indica que, en cierta medida, ha contribuido a impulsar la retención escolar, especialmente en las escuelas secundarias. Sin embargo, es muy difícil que este efecto haya beneficiado a los alumnos que pertenecen a los sectores sociales que viven en condiciones de extrema pobreza, ya que los subsidios entregados a las familias sólo están encaminados a mejorar la asistencia escolar y la permanencia de los niños y jóvenes en los establecimientos educativos, pero no se proponen elevar la calidad de la educación que reciben los alumnos beneficiados (Véase Comunicado No. 51).

El problema es que si la educación que reciben los estudiantes en condición de pobreza no es de la calidad necesaria, se genera lo que los investigadores conocemos como "síndrome del atraso escolar" o "exclusión por inclusión". Este fenómeno interviene en la decisión que toman los alumnos (o sus familias) para abandonar prematuramente las escuelas, cuando perciben que su aprovechamiento escolar es inferior al que en promedio obtienen sus condiscípulos, y se convencen de que carecen de las habilidades necesarias para mejorarlo. Por tanto, las becas del PROGRESA pueden incrementar la matrícula escolar, pero no combaten el fenómeno aludido, el cual, desafortunadamente, incide con mayor intensidad entre los estudiantes más pobres. Además, el PROGRESA sólo destina recursos a las familias que viven en localidades que tienen a su alcance algún establecimiento escolar y un centro de salud, pero no beneficia a las familias en las localidades más marginadas que, por definición, no tienen acceso a los servicios mencionados.

2 Continuidad y compromisos del PNE

En el PNE hay una clara línea de continuidad en torno a la estrategia de compensación. En primer lugar, se retoman las políticas indicadas en la LGE para lograr una mayor equidad en la distribución de las oportunidades de educación básica. Estas políticas consisten, en esencia, en aplicar criterios de discriminación positiva al asignar los recursos educativos: dedicar atención preferente a las escuelas que ofrecen el servicio a los niños de familias en desventaja económica, y diversificar la oferta educativa para satisfacer diferencialmente las necesidades de las "poblaciones vulnerables", es decir aquellas que no pueden ser adecuadamente atendidas en el sistema educativo convencional. A estas estrategias, el PNE agrega la de articular y fortalecer los programas de becas.

Entre los compromisos que la SEP asume en el PNE se encuentran el de reorientar el PAREIB (que es otra versión del PARE) y el PROGRESA para que, en el año 2004, efectivamente se compensen las diferencias existentes entre las oportunidades educativas de la población nacional (cursivas nuestras). La SEP también se compromete a "promover esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y equidad en la educación" y a "diseñar, a partir de 2001, un modelo educativo experimental para las escuelas multigrado" que se habrá generalizado hacia fines del sexenio.

Los compromisos arriba mencionados son congruentes con las conclusiones de los escasos estudios que han evaluado el funcionamiento y la efectividad de los programas compensatorios. Sin embargo, su cumplimiento exige realizar en breve un conjunto de acciones de gran envergadura y desarrollar procesos políticos sumamente complejos. Por ejemplo, para reorientar los programas compensatorios, la SEP deberá realizar investigaciones sobre los aspectos pedagógicos, administrativos y logísticos de los programas que no han sido evaluados. Sólo así le será posible detectar sus fortalezas y debilidades, y encontrar vías que conduzcan efectivamente a mejorarlos.

Por otro lado, en cuanto la SEP haya diseñado el nuevo modelo educativo para las escuelas multigrado, esa Secretaría no sólo deberá contar con la colaboración administrativa de las autoridades educativas de los estados, sino también tendrá que diseñar y llevar a la práctica esquemas que aseguren la participación de equipos locales en los aspectos de índole estrictamente pedagógica del nuevo modelo. Sólo así podrá evitar que la eficacia del mismo se reduzca en la medida en que su escala de implantación vaya creciendo. El reclutamiento, capacitación y remuneración de esos equipos planteará, sin duda, enormes retos de índole administrativa y, sobre todo, financiera.

Uno de los principales obstáculos que se han interpuesto a la efectividad de los programas compensatorios es que son operados por personas que carecen de formación profesional, o por docentes que no siempre son compensados por alargar sus jornadas de trabajo. Cualquier cambio que exija sustituir a ese personal por otro más calificado o incrementar las remuneraciones de los maestros tendría, como lo señalado en el párrafo anterior, claras implicaciones en los costos de operación de los programas.

Para poder asignar recursos a las familias que viven en las localidades que no tienen acceso a servicios educativos ni de salud, y para asegurar una eficaz complementariedad entre los programas que actualmente sólo se dirigen a las familias o a las escuelas, será necesario diseñar nuevos mecanismos de distribución de los subsidios y de cooperación intersecretarial; lo cual no sólo tiene implicaciones administrativas, sino también -y fundamentalmente- políticas.

Finalmente, para promover esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y equidad en la educación, será necesario, entre otras cosas, aumentar significativamente los gastos federales y estatales en educación, y construir consensos entre los diversos niveles de gobierno (así como entre los partidos involucrados en los mismos). Existe la voluntad política en todos los actores mencionados, que es necesaria para cumplir este requisito? Cómo se piensa contrarrestar las dinámicas que tienden a orientar los recursos en beneficio de los sectores sociales (y de los establecimientos educativos) que se encuentran en condiciones ventajosas?

3 Referencias

Comunicados OCE sobre Planes e informes oficiales

D.R. Observatorio Ciudadano de la Educación

Redacción: Alberto Aziz Nassif, Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Lorenza Villa Lever.

Noviembre 17, 2001