

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

De las promesas a los resultados

De las promesas a los resultados

Al concebirse el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), en septiembre del año pasado, uno de los aspectos más notables fue la divulgación de metas anuales y para el término de la administración. No todas son cuantitativas ni permiten una clara verificación, pero constituyen un referente claro para ver el cumplimiento de compromisos.

Algunas acciones del campo educativo han adquirido visibilidad, como el programa de becas para estudiantes pobres, la polémica por los títulos del Programa Nacional de Lectura, las negociaciones para la firma del Compromiso para la Calidad de la Educación o, más recientemente, el decreto de creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Otras tareas no han alcanzado notoriedad, pero podrían ser importantes para cumplir el programa. En este sentido conviene distinguir entre cambios anunciados, avances y retos pendientes. Ha transcurrido el primer tercio del sexenio y se ha cumplido un año del PNE. Muchos comparten la opinión de que el "gobierno del cambio" no ha cumplido sus promesas y que faltan resultados. Los datos que presentó el Ejecutivo federal en su segundo Informe de Gobierno, en contraste con las metas del PNE, nos permiten apreciar logros y limitaciones.

1 Resultados modestos

Durante el pasado agosto hubo novedades en educación. Se anunciaron programas y se reiteraron promesas. Por ello, se esperaba que el informe presidencial se detuviera en temas educativos. No fue así. En el mensaje del segundo Informe de Gobierno la educación ocupa apenas un par de párrafos, en los que se habla de equidad, calidad y rendición de cuentas. Sobre la equidad señaló el Presidente que el programa Contigo se dirige a atender las causas de la pobreza y que "su primer compromiso es la ampliación de capacidades y conocimientos". A este respecto resaltó la cifra de 17 por ciento de la matrícula escolar que cuenta con beca. En torno de la calidad, anotó que el Programa Escuelas de Calidad (PEC), con cerca de 10 mil escuelas participantes, constituye uno de los primeros pasos para elevarla, y añadió que el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, firmado el pasado 8 de agosto, es otro componente de la misma estrategia. Por último, se refirió a la creación del INEE como "la respuesta de mi gobierno a la demanda social por la transparencia y rendición de cuentas en materia educativa". La integración del instituto está en marcha: ayer fue designado Felipe Martínez Rizo como director, y también ayer venció el plazo para presentar candidaturas para los 16 puestos en el consejo técnico; en unas semanas más completará su estructura y se espera que comience a operar, salvo lo que opine el Congreso.

La mención presidencial a temas como equidad, calidad y rendición de cuentas corresponde a los propósitos generales del PNE. Pero más importante sería saber si las acciones realizadas hasta ahora se encaminan en la dirección trazada en el programa, si perfilan la transformación del sistema, o más bien son esfuerzos dispersos y poco eficaces.

Las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos del PNE no son únicamente las que mencionó el Presidente en su mensaje; una descripción más detallada se encuentra en el Informe escrito. En su análisis conviene diferenciar las acciones que constituyen propuestas novedosas de aquellas que continúan tendencias,

como es el caso del crecimiento de la cobertura, la disminución de los índices de reprobación y deserción, o el incremento en la eficiencia terminal. Desde luego, los datos de crecimiento y mejora no se producen por sí solos, pero si no muestran una diferencia notable con los años anteriores, tampoco podrían atribuirse a acciones específicas en la dirección del cambio.

En el informe hay datos suficientes para confirmar que los resultados son más bien modestos respecto a gasto público en educación, cobertura del sistema, e indicadores de trayectoria. Además, todavía no hay evidencia que permita asegurar que las desigualdades regionales en materia de desempeño están efectivamente disminuyendo.

En primer lugar, el gasto público en educación, integrado por aportaciones de la Federación, estados y municipios, y medido como proporción del PIB, ha crecido sólo 0.5 por ciento: en 2000 representaba 5.0 por ciento del producto y en 2002 la proporción estimada lo sitúa en 5.5 por ciento. Con esta tendencia se antoja imposible que el Ejecutivo llegue a cumplir su compromiso en esta materia, aun si se añaden cifras de gasto privado, que hasta ahora no se ha explicado de dónde provienen, cuál es su exactitud y cómo es posible que cada año alcancen una proporción superior en el gasto total.

El problema financiero no se agota en las cifras reportadas. Conviene recordar que en 2001 y 2002 la propuesta presupuestal de Hacienda establecía montos para educación que los legisladores tuvieron que rectificar al alza y que, como se sabe, la misma secretaría se encargó de recortar varias veces en ambos años. Se repetirán estas prácticas en 2003? Puede confiar la SEP en que el Poder Legislativo de nuevo corrija la plana a la SHCP? Además del dato global del financiamiento, debemos atender en el futuro los costos por alumno, distinguiendo regiones y modalidades educativas, pues así lo exige la consolidación educativa.

Por su parte, los indicadores que reflejan acceso y desempeño en el sistema no parecen alterar las tendencias de la última década: el analfabetismo decrece a tasas de 0.3 por ciento anual desde 1990, más por eliminación natural de la población que por acciones educativas. Las tasas de absorción, retención y eficiencia en primaria y secundaria mantienen una pauta de mejora, que se conserva en los últimos años sin registrar cambios drásticos. No es de extrañar que sea así; el gobierno ha depositado su apuesta principal en algunos programas "novedosos", preservando en lo fundamental las estructuras y métodos que rigen la educación pública desde hace un decenio, por lo menos.

2 Gradualismo

Uno de los énfasis de la actual política educativa es la equidad. A este respecto continuó la aplicación de los programas compensatorios, mediante los cuales se distribuyen paquetes de útiles escolares y auxiliares didácticos a las escuelas que atienden a niños y jóvenes en situaciones de riesgo escolar. El cambio más visible fue que el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) integraría a los dos programas compensatorios restantes (PAREB y PIARE). Hace falta saber cómo se articularon y qué resultados se esperan.

Otro cambio en las acciones a favor de la equidad ha sido el incremento en el número de becas. El programa Oportunidades (hasta el año anterior todavía Progresía) distribuyó 3 millones de becas en educación básica en el ciclo escolar 2001-2002, aunque debe recordarse que en 2000 se repartían 2.5 millones de apoyos para este mismo nivel. El número de becas para enseñanza media superior ha sido más importante, se otorgaron 265 mil en 2001; anteriormente los beneficiarios eran alrededor de 30 mil. Por su parte, el Programa Nacional

de Becas y Financiamiento para Estudios de Tipo Superior el año anterior distribuyó 44 mil becas a jóvenes y al parecer en este año distribuirá poco más de 100 mil. Hay, sin duda, en este renglón incrementos significativos que revelan cambios de política. Aunque es obvio que las becas son necesarias para mejorar la equidad de oportunidades educativas, es discutible su valor como insumos educativos: son principalmente medios para compensar los efectos de pobreza que el propio modelo económico del país ocasiona.

Otro de los programas novedosos es Escuelas de Calidad. Este programa, que dota recursos adicionales a escuelas, se inició en 2001-2002 con 350 millones de pesos e incorporó a poco más de 2 mil escuelas primarias. Para el ciclo escolar en marcha se prevé ampliar su cobertura a 10 mil escuelas (8 mil primarias y 2 mil telesecundarias) y aumentar el fondo de recursos a poco más de mil millones. A pesar de que su alcance sigue siendo muy reducido (existen más de 200 mil escuelas de enseñanza básica), es un programa que justificadamente hace esperar una mejora de la calidad a escala local.

Finalmente, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevyt), "la principal estrategia para responder a las necesidades de grandes sectores de la población", avanza lentamente. A la fecha reporta que tiene instaladas poco más de 500 "Plazas Comunitarias e-México" y espera alcanzar en este año 2 mil. El problema, sin embargo, es que no se conocen los resultados de la aplicación de su modelo educativo y tampoco está claro cómo piensa hacer frente a las cifras del rezago educativo. Las relaciones entre e-México, Conevyt y la SEP tienen también un ángulo que es necesario esclarecer: la participación y el interés de proveedores transnacionales y nacionales en el equipamiento y dotación del material educativo.

3 Metas diferidas

En el PNE hay metas para 2001 y 2002 que, se supone, ya se habrían cumplido, o estarían por hacerlo. Algunas, claramente, han sido diferidas. Por ejemplo, en 2001 se debió constituir formalmente el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CNAE); esa fecha que ello no ocurre. También a 2001 corresponden un programa conjunto con el Legislativo y un mecanismo de diálogo entre autoridades e investigadores; estas metas tampoco se han cumplido. En educación superior, para el mismo año, se preveían programas de atención integral a los estudiantes y programas de educación centrados en el aprendizaje; el informe presidencial no reporta nada al respecto.

Para 2002 hay metas más ambiciosas. Entre otras, la reestructuración del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase); para esta meta fundamental no hay evidencia de procesos en curso. Tampoco parece estar en marcha la evaluación externa de las normales, ni las evaluaciones externas del PRONAP y Carrera Magisterial. Hay metas asociadas a la operación del INEE (sistema de indicadores educativos, criterios de uso y difusión de la evaluación, sistema de evaluación de la educación media superior) que muy probablemente se diferirán.

Esperamos que al término del año la SEP dé a conocer un avance de gestión a la ciudadanía, para apreciar lo que se ha logrado, lo que no se ha logrado y lo que puede todavía esperarse.

4 Referencias

Comunicados OCE sobre Planes e informes oficiales

D.R. Observatorio Ciudadano de la Educación

Redacción: Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga..

Septiembre 29, 2002.