

# *Plataforma Educativa 2006*

## *Cuaderno de trabajo*

### *V. Educación básica*

**Elaboración:**

Sandra Aguilera  
Miguel Angel Rodríguez  
Marisol Silva Laya

**Revisión:**

Carlos Muñoz Izquierdo  
Roberto Rodríguez Gómez

## INDICE

### OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

#### POR EL GRUPO DE REDACCIÓN:

Canales Sánchez Alejandro  
Cortés Vargas Daniel  
Flores Crespo Pedro  
Ibarrola Nicolín María De  
Márquez J. Alejandro  
Muñoz Aldo  
Muñoz Izquierdo Carlos  
Pavón Tadeo Maira F.  
Rodríguez Gómez Roberto  
Rodríguez Miguel Angel  
Villa Lever Lorenza

#### COLABORACIÓN:

Aguilera Sandra  
Burbano Liliana  
Galicía Teresa  
Navarro Yoalli  
Silva Laya Marisol

OCTUBRE, 2005

1.	Descripción general de la problemática .....	2
2.	Balance de las acciones y/o programas llevados a cabo.....	7
2.1	Renovación curricular del preescolar .....	7
2.2	Obligatoriedad del preescolar.....	8
2.3	Áreas curriculares de educación básica: Formación cívica y ética y Educación artística .....	10
2.3.1	Formación cívica y ética en primaria .....	10
2.3.2	Educación artística .....	12
2.4	Reforma de la Secundaria .....	15
2.4.1	La propuesta de una reforma integral.....	16
2.4.2	El enfoque educativo.....	17
2.5	Programas compensatorios.....	19
2.6	Políticas de calidad.....	22
2.6.1	Programa escuelas de Calidad.....	22
2.6.2	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).....	26
2.6.3	Enciclomedia.....	28
3.	Tareas pendientes .....	29

## PRESENTACIÓN

De cara a la coyuntura política de 2006, Observatorio Ciudadano de la Educación e Incidencia Civil en Educación se han propuesto trabajar con el ánimo de ejercer un juicio crítico, independiente y fundado sobre la política educativa de nuestro país. ¿En qué se ha avanzado? ¿Qué metas no se han cumplido? ¿Qué retos tienen enfrente los candidatos y sus partidos políticos en materia educativa?

Estos cuestionamientos son abordados en el documento que usted tiene en sus manos, sin embargo, pensamos que hay que ir más allá; por lo tanto, le invitamos a que discuta el contenido de este material y trate de impulsar el diálogo con el objetivo de formular propuestas claras y concretas. Los ciudadanos y sus organizaciones tienen mucho que decir sobre los problemas educativos del país y la forma en que éstos podían aminorarse.

Las propuestas que usted y sus organizaciones formulen servirán para nutrir la Plataforma Educativa 2006, la cual, será presentada a la sociedad en general y a los representantes de los principales partidos políticos estableciendo así, un valioso espacio de interlocución entre autoridades políticas y ciudadanos.

En este cuaderno se analiza la situación que guarda la *educación básica*, tomando como referencia las políticas educativas implementadas a lo largo del presente sexenio; por ello se destaca lo relativo a la cobertura, la equidad y calidad objetivos primordiales del periodo. Se realiza un balance de los programas en el cual se destaca lo que se ha hecho y lo que no, los logros alcanzados, dónde no se registran los resultados esperados, cuáles acciones han sido equivocadas para atacar los problemas y, del mismo modo, se identifican los vacíos que persisten. Finalmente, se delinean las tareas pendientes. Este análisis se ubica en el ámbito nacional, esperamos que la discusión en los foros enriquezca la reflexión con las experiencias regionales y nos permita arribar a propuestas concretas para mejorar la situación de la educación básica en nuestro país.

## 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA

La problemática global de este nivel educativo está asociada con la rápida expansión del mismo, caracterizada por ser ineficiente e inequitativa; además la mayoría de las reformas e innovaciones incorporadas se conciben de manera homogénea y desarticulada, sin tomar en cuenta la gran diversidad de la población que atiende; todos éstos son factores que atentan contra la calidad educativa de la educación básica. Por lo tanto, si bien se ha avanzado en la cobertura, la calidad y la equidad siguen siendo los grandes retos del sistema educativo.

La matrícula de educación básica ha registrado un aumento sostenido desde hace ya varias décadas. Como puede observarse en el cuadro 1, la dimensión de este nivel educativo es enorme: cuenta con más de 24 millones de alumnos, un millón de maestros y 200 mil escuelas. En este proceso de crecimiento, se ha logrado prácticamente la cobertura universal de la educación primaria, pero logros más modestos en educación preescolar y secundaria. El cuadro siguiente muestra la evolución de la cobertura de este nivel educativo durante el presente sexenio.

**Cuadro 1. Estadísticas de Educación Básica 1999-2004**

Indicadores	Alumnos	Maestros	Escuelas	Serie histórica de indicadores del Sistema Educativo Nacional					
				1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	
<b>Educación preescolar</b>	3 742 633	169 081	76 108	<b>Preescolar</b>					
				Atención de 3 años	14.0	15.3	17.0	20.6	22.1
				Atención de 4 años	54.6	54.8	56.1	63.2	66.4
				Atención de 5 años	77.6	79.3	79.4	81.4	85.8
				Cobertura preescolar	48.9	50.1	51.2	55.5	58.6
<b>Educación primaria</b>	14 781 327	559 499	99 034	<b>Primaria</b>					
				Cobertura	92.9	92.9	93.0	93.1	93.0
				Deserción	2.1	1.9	1.6	1.7	1.3
				Reprobación	6.4	6.0	5.7	5.4	5.0
<b>Educación secundaria</b>	5 780 437	331 563	30 337	<b>Secundaria</b>					
				Absorción	91.0	91.8	93.4	94.1	94.7
				Cobertura	79.7	81.6	83.3	85.6	87.0
				Deserción	8.7	8.3	7.3	7.4	6.8
<b>Total nacional</b>	<b>24 304 397</b>	<b>1 060 143</b>	<b>205 479</b>						
				Eficiencia terminal	75.1	74.9	77.7	78.4	79.7

Fuentes: Para el cálculo de los indicadores de atención y cobertura se utilizaron las proyecciones de población CONAPO, noviembre 2002 y para los indicadores de eficiencia terminal, deserción y reprobación las cifras son estimadas para el ciclo 2003-2004 (SEP). Se incluye el total de alumnos, maestros y escuelas para el mismo ciclo escolar 2003-2004 con datos del INEE.

En preescolar se observa un crecimiento importante al pasar de 39.5% en 1990 al 50.1% en el ciclo 200-2001 y a 58.6% en el ciclo 2003-2004; es de resaltar la cobertura entre los niños de 5 años que alcanzó al 85.8%, situación en la que influyó sin duda la obligatoriedad de este nivel. Sin embargo, aún se encuentra lejos del 100% especialmente entre los niños de 3 años. En primaria, no se ha superado la cobertura alcanzada en el año 1990 (93.5%) ya que para el ciclo 2003-2004 ésta fue de 93%; sin embargo, es preciso reconocer las mejorías registradas en la deserción (1.3%), la reprobación (5%) y la

eficiencia terminal (89%). Por su parte, la secundaria muestra una cobertura del 87%, lo que nos ubica aún lejos de alcanzar la escolaridad que por ley es obligatoria, y aún presenta tasas de deserción (6.8%) y eficiencia terminal (79.7%) preocupantes.

Uno de los problemas de este nivel es la desigualdad en la cobertura entre las distintas entidades federativas. Para aproximarnos al conocimiento de esta situación, vale la pena retomar el análisis que hace el INEE<sup>1</sup>, en el cual estiman las tasas netas de atención de preescolar, primaria y secundaria para cada una de las entidades federativas. Sus estimaciones pueden observarse en el cuadro siguiente<sup>2</sup>.

**Cuadro 2. Tasas netas de cobertura en educación básica, 2003-2004**

	Preescolar	Primaria	Secundaria
Aguascalientes	54.5	97.9	77.6
Baja California	46.2	97.6	74.0
Baja California Sur	62.4	104.3	80.7
Campeche	55.1	94.1	67.3
Chiapas	64.1	102.7	85.2
Chihuahua	66.5	97.3	70.9
Coahuila	71.4	98.5	57.4
Colima	50.3	92.8	67.0
Distrito Federal	70.2	104.3	91.3
Durango	54.0	99.3	73.7
Guanajuato	63.8	99.7	67.7
Guerrero	65.2	96.6	59.2
Hidalgo	56.4	99.4	77.9
Jalisco	59.5	97.4	71.2
México	45.7	98.3	73.3
Michoacán	55.1	95.0	63.4
Morelos	52.0	96.9	77.4
Nayarit	61.6	95.2	74.8
Nuevo León	61.1	100.5	80.7
Oaxaca	62.8	100.1	61.1
Puebla	64.8	97.5	66.3
Querétaro	63.8	100.9	73.5
Quintana Roo	55.6	98.1	71.2
San Luis Potosí	66.0	97.6	76.3
Sinaloa	55.4	96.0	72.3
Sonora	54.1	99.8	78.7
Tabasco	79.7	100.0	79.3
Tamaulipas	49.8	97.8	76.2
Tlaxcala	58.4	104.3	82.0
Veracruz	51.2	97.9	67.6
Yucatán	69.8	97.8	67.5
Zacatecas	65.1	96.9	77.8
<b>NACIONAL</b>	<b>58.6</b>	<b>98.6</b>	<b>72.1</b>

Fuente: INEE, 2005a. Mejorar la cobertura en educación básica

<sup>1</sup> INEE, 2005a. Mejorar la cobertura en educación básica. Colección Breviarios N°1. IMéxico: INEE

<sup>2</sup> A diferencia de las tasas brutas de cobertura que toman en cuenta a todos los alumnos de cualquier edad inscritos en un nivel determinado entre el total de la población en edad de cursar dicho nivel; las tasas netas toman en cuenta sólo a aquellos alumnos inscritos que se encuentran en la edad de cursar el nivel correspondiente, la diferencia entre ambas puede deberse a la existencia de alumnos en situación de extraedad.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, a pesar de que la tasa nacional de cobertura del preescolar es de 58.6%, existen entidades que se encuentran muy por debajo de este promedio. Tal es el caso de Baja California, México y Tamaulipas cuyas tasas oscilan entre 46 y 59%. En el caso de primaria, donde la tasa neta de cobertura es de 98.6%, se presenta una menor dispersión, aunque son de atender los casos de Campeche (94.1%), Chihuahua (92.8%), cuyas tasas se hallan por lo menos cuatro puntos por debajo de la media nacional. Por su parte, en secundaria se registran diferencias más graves, ya que estados como Chiapas y Guerrero se alejan por más de 10 puntos de la tasa neta media de cobertura nacional que es de 72.1%.

Otro de los elementos que amerita destacarse es el hecho de que, al tomar en cuenta las tasas netas de cobertura, en primaria la tasa sube al 98.6% lo cual indica que estamos muy cerca de alcanzar la cobertura universal. Sin embargo, en secundaria la cobertura resulta muy inferior a la que se maneja oficialmente, ya que para el ciclo 2003-2004 fue de 72.1%, lo que significa que poco más de la cuarta parte de los niños en edad de cursar la secundaria no lo están haciendo. Esto pone de manifiesto la urgencia de atender este nivel.

Del mismo modo, otro factor que requiere especial atención es la heterogeneidad imperante en la educación básica, ya que no todas las escuelas están igualmente dotadas; sino que hay pocas escuelas grandes, las cuales suelen contar con más y mejores recursos humanos y materiales y numerosas escuelas minúsculas, que con frecuencia funcionan en condiciones precarias.

Según el INEE, el tamaño de las escuelas tiene que ver con el grado de urbanización de la población de una entidad: sólo hay escuelas de organización completa y grandes en localidades urbanas, las cuales tienen suficientes habitantes cuyos niños justifiquen tal tipo de planteles. Por el contrario, en localidades urbanas pequeñas y sobre todo, en localidades rurales, hay un gran número de pequeños planteles: en primaria, escuelas multigrado y cursos comunitarios del CONAFE, en secundaria, un gran número de telesecundarias<sup>3</sup>. Un dato que permite dimensionar esta realidad es el hecho de que a nivel nacional el 36.7% de las escuelas primarias son multigrado.

De esto se deriva que 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. El estudio del INEE titulado *La calidad educativa de educación básica* sirve para documentar esta afirmación, ya que muestra que los logros alcanzados por los niños en la Pruebas de Lectura y 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, rurales, cursos comunitarios y escuelas indígenas. Del mismo modo, en secundaria, las

---

<sup>3</sup> INEE, 2005a. Op cit. P.2.

escuelas privadas obtienen mejores resultados, seguidas por las secundarias públicas generales y técnicas y, a distancia considerable, por los estudiantes de las telesecundarias<sup>4</sup>.

**Cuadro 3 Puntajes promedio de alumnos de 6° de primaria, 2004**

Modalidad	Comprensión lectora	Matemáticas
Todas las escuelas	488.49	417.98
Privadas	567.99	474.68
Urbanas públicas	497.33	425.01
Rurales públicas	462.33	399.60
Cursos comunitarios	450.59	385.79
Educación indígena	424.85	360.07

Fuente: INEE, 2005b. La calidad de la educación básica en México

**Cuadro 4 Puntajes promedio de alumnos de 3° de secundaria, 2004**

Modalidad	Comprensión lectora	Matemáticas
Todas las escuelas	563.88	456.28
Privadas	649.25	504.08
Generales	565.06	455.33
Técnicas	563.94	454.76
Telesecundarias	523.88	440.30

Fuente: INEE, 2005b. La calidad de la educación básica en México

Estos datos expuestos de manera breve son una muestra de la falta de equidad que sigue presentándose en este nivel, pues es necesario tener presente que las entidades y el tipo de escuelas que obtienen los menores logros -entidades con menor cobertura y escuelas cuyos alumnos obtienen resultados más deficientes- se ubican en contextos que en general presentan menores niveles de desarrollo y enfrentan factores desfavorables desde el punto de vista demográfico, económico, social y cultural. Un ejemplo de ello es el hecho de que las escuelas con menores logros en el aprovechamiento de sus alumnos son, en primaria, las escuelas indígenas y, en secundaria, las telesecundarias, que como se sabe, funcionan en condiciones poco adecuadas y con recursos humanos y materiales insuficientes.

Un caso que merece atención especial es la situación de la educación indígena. La Educación Primaria Indígena atiende un alto porcentaje de su matrícula del en escuelas incompletas. El 66.4% de los centros que atienden a los estudiantes de lenguas indígenas en primaria son escuelas de uno, dos y hasta tres profesores, pero más del 50% sólo es atendido por uno o dos profesores.

<sup>4</sup> Ver INEE, 2005b. La calidad de la educación básica en México 2004. México: INEE

**Cuadro 5. Organización escolar primaria indígena**

Tipo de escuela	Centros		Completas		Incompletas	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Unitarias	2679	27.6%	1626	60.7%	1053	39.3%
Bi-docentes	2222	22.9%	2072	93.2%	150	6.8%
Tri-docentes	1545	15.9%	1515	98.1%	30	1.9%
Tetra-docentes	677	7.0%	660	97.5%	17	2.5%
Penta-docentes	443	4.6%	439	99.1%	4	0.9%
Más de 6 docentes	2125	21.9%	2123	99.9%	2	0.1%
<b>Nacional</b>	<b>9,691</b>	<b>100.0%</b>	<b>8,435</b>	<b>87.0%</b>	<b>1256</b>	<b>13.0%</b>

Asociado con esta disparidad en el trato económico y político a las escuelas, observamos que durante el ciclo escolar 2004-2005 la educación primaria indígena registró una deserción de 3.1 %, cifra igual a la presentada en el ciclo escolar anterior. En cambio la deserción promedio de la educación primaria no indígena fue de 1.3%. Hablamos de una deserción de más del doble en la escuela indígena.

Igual ocurre con otro de los indicadores fundamentales del comportamiento de la educación primaria indígena: la reprobación escolar. Al inicio del ciclo escolar 2004-2005 la reprobación escolar de las escuelas primarias indígenas fue de 9.2%, apenas menor en 0.6 puntos porcentuales al ciclo anterior, y casi duplica al promedio nacional que se ubicó en 4.8%. Lo que significa que la reprobación continúa afectando muy desigualmente a los diferentes estratos sociales. De acuerdo con lo anterior no es extraño saber que sólo 1.9% de los estudiantes de primaria indígena alcanzan el nivel más alto de competencia en lectura y un imperceptible 0.4 lo consigue en matemáticas.

Para tener una idea global del rendimiento que logran nuestros estudiantes al finalizar la educación básica, vale la pena tomar en cuenta los resultados de la aplicación de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) en el 2003, mismos que no son alentadores pues revelan que el desempeño de los jóvenes mexicanos se ubica entre los últimos 4 lugares de un total de 40 países. Además, como señala Muñoz Izquierdo, sólo el 8.2% de los jóvenes que fueron evaluados en los demás países que forman parte de la OCDE se encuentran en el “nivel 0” de la escala de matemáticas, mientras que el 38.1% de los estudiantes mexicanos están ubicados en ese nivel y algo similar ocurre en las demás escalas de medición. Estos resultados son útiles para dimensionar los problemas de nuestro sistema escolar en términos de calidad educativa; pero también indican la dirección hacia la que se debería orientar para que la educación sea más relevante académica y socialmente<sup>5</sup>.

En síntesis, si bien se presentan logros importantes en términos de la cobertura de educación básica, el logro más notorio es en primaria. Al mismo tiempo, en preescolar se reconoce un avance especialmente

<sup>5</sup> Muñoz Izquierdo, C (2005). “Análisis de los resultados en el PISA-2003: una oportunidad para las políticas públicas”, en Perfiles Latinoamericanos, N° 26, julio-diciembre.

entre los niños de 5 años, pero un gran rezago entre los de 3 años; esto entre otras cosas cuestiona la pertinencia de hacer obligatorio el preescolar. Por su parte la secundaria, muestra un rezago importante entre los niños en edad de cursarla que supera al 25%, además presenta tasas de deserción y reprobación preocupantes; por lo que este nivel educativo requiere una atención urgente. Otro de los problemas severos que enfrenta la educación básica es la equidad. Como se ha señalado, existen profundas desigualdades tanto en la cobertura como en los resultados educativos obtenidos por las diferentes entidades federativas y modalidades educativas y, en general, los logros más modestos se obtienen en escuelas en contexto con desventajas sociales, económicas y culturales. Además enfrentamos serias deficiencias en los niveles de aprendizajes que desarrollan nuestros estudiantes al lo largo de su educación básica. Ello implica que la equidad y la calidad son dos desafíos que continúa presentando este nivel educativo.

## **2. BALANCE DE LAS ACCIONES Y/O PROGRAMAS LLEVADOS A CABO**

En este apartado se examinarán los programas de acción puestos en marcha durante el presente sexenio, haciendo un especial énfasis en aquellos que han sido más relevantes para la educación básica.

### **2.1 RENOVACIÓN CURRICULAR DEL PREESCOLAR**

La Subsecretaría de Educación Básica y Normal puso en marcha el *Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar* (2004) que pretende integrar 6 campos formativos que son: Desarrollo personal y social; lenguaje y comunicación (lenguaje oral y escrito); pensamiento matemático (número, espacio y medida); exploración y conocimiento del mundo (mundo natural, cultura y vida social); expresión y apreciación artísticas (música, expresión corporal, apreciación de la danza, apreciación plástica, expresión dramática) y desarrollo físico y salud.

Durante el ciclo escolar 2002-2003 la reforma se instrumentó en 600 planteles del país. Y a partir del ciclo escolar 2004-2005 está vigente para el tercer grado en todo el territorio nacional. La reforma contempla entre sus líneas de acción “la actualización profesional del personal directivo, transformación de la gestión escolar y la producción y distribución de materiales para el fortalecimiento del equipamiento didáctico de las escuelas. Se persigue, explícitamente, transformar las prácticas educativas, así como la gestión escolar de los planteles.” Se trata de propiciar una intervención pedagógica adecuada para sentar un buen inicio de la educación básica. Un acierto mayor es que la evaluación desempeña una función esencialmente formativa para el mejoramiento de los aprendizajes: la acreditación de un grado no es condición formal para ingresar al siguiente.

Es muy pronto para emitir un juicio sobre la reforma, pero entre las críticas más certeras los especialistas destacan que algunas de las competencias programadas para los niños de 3 años están fuera de su evolución psicológica, como la identificación de instrumentos de medición y el valor de la verdad – honestidad- que no considera que la mentira-fantasía entre los niños de esa edad es natural en orden a su desarrollo psicológico. También están las dirigidas a la necesidad de precisar con mayor detalle, por ejemplo, las didácticas especiales sobre la construcción del pensamiento entre niños y niñas, igualmente, a través de qué tipo de experiencias y cuáles serían los indicadores del comportamiento de ese desarrollo. Aunque resulta correcto hablar de competencias, no obstante, dicen los críticos, es poco clara en el nuevo programa la manera en que éstas se construyen, qué competencias lleva el niño de su casa a la escuela y qué de esa herencia cultural debe enfatizar la escuela para potenciar su desarrollo.

Al respecto se deja ver un relativo prejuicio etnocéntrico que considera como desventaja la lengua y la cultura de los niños provenientes de comunidades indígenas; es decir, el nuevo programa debiera integrar con espíritu incluyente el tipo de conocimientos, "...el tipo de actitudes aprendidas en la socialización familiar, el tipo de habilidades y destrezas particulares que no necesariamente corresponden con aquellas que está impulsando la escuela." (Cfr., Emilia Ferreiro, "El preescolar: entre la evaluación y la comprensión del desarrollo, María Bertely Busquets, "La educación preescolar y la diversidad sociocultural en México" y Tere Garduño, "El programa de educación preescolar 2004: avances y asuntos pendientes", en *Cero en conducta*, Núm. 51, abril, 2005)

## 2.2 OBLIGATORIEDAD DEL PREESCOLAR

En diciembre de 2001, durante la Legislatura LVIII, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aprobaron una reforma histórica para el sistema educativo mexicano: hacer obligatoria la educación preescolar. Esta reforma estableció la obligatoriedad para el Estado de impartir la educación preescolar y, para los mexicanos, hacer que sus hijos concurren a obtener esta educación, y señaló los siguientes plazos de cobertura: tercer año de preescolar desde el ciclo 2004-2005, segundo año desde 2005-2006 y primer año desde 2008-2009. De esta manera, para el presente ciclo escolar se amplió la enseñanza obligatoria de 9 a 11 años. Adicionalmente, la reforma dispone que la impartición de la educación preescolar es una profesión que necesita título profesional de nivel superior para su ejercicio.

El argumento del impacto positivo de la estimulación temprana en el aprendizaje posterior de los niños y su mejor desempeño en la primaria e incluso en la secundaria ha sido reforzado por diversos estudios, lo cual Observatorio reconoce y valora. Sin embargo, los diferentes estudios realizados avalan diferentes programas y proyectos y no necesariamente una formación escolarizada de tres años, puesto que en ningún país del mundo existe la obligatoriedad al respecto. El Congreso eligió la medida más burocrática, costosa y difícil de implementar. Seguramente la medida concreta aprobada: tres años de

preescolar obligatorio, fue ampliamente respaldada o incluso motivada por los diputados y senadores del SNTE y –más allá de presentarse primordialmente como un propósito justo en lo pedagógico– esconde el propósito de agregar a su nómina un elevadísimo número de nuevas plazas laborales y de espacios de negociación política.

En los hechos se trató de una legislación que nada tenía que ver ni con el ritmo de crecimiento de la cobertura del nivel en el pasado inmediato, ni con la planta de profesores formados académicamente para atender el enorme reto educativo.

**Cuadro 6. Educación preescolar. Matrícula 2003-2004 y proyecciones de la demanda**

Periodo / rango	Población	Matrícula	% de atención	Niños sin atender
<b>Ciclo escolar 2003-2004</b>				
Atención de 3 años	2,068,702	513,039	24.8	1,555,663
Atención de 4 años	2,121,902	1,387,724	65.4	734,178
Atención de 5 años	2,169,546	1,811,567	83.5	357,979
Atención de 3, 4 y 5 años	6,360,150	3,725,171	58.6	2,634,979
<b>Ciclo escolar 2008-2009</b>				
Atención de 3 años	1,902,577	837,134	44.0	1,065,443
Atención de 4 años	1,922,544	1,397,689	72.7	524,855
Atención de 5 años	1,946,393	1,831,944	94.1	114,449
Atención de 3, 4 y 5 años	5,771,514	4,069,305	70.5	1,702,202
<b>Ciclo escolar 2013-2014</b>				
Atención de 3 años	1,846,131	1,083,678	58.7	762,453
Atención de 4 años	1,848,125	1,441,538	78.0	406,587
Atención de 5 años	1,852,495	1,840,454	99.4	12,041
Atención de 3, 4 y 5 años	5,546,751	4,365,670	78.7	1,181,081

Nota: La sumatoria de matrícula 3, 4 y 5 no coincide con la suma de los parciales porque se agregan los de extraedad (12,841 en el primer caso y 2,538 en el segundo).

Fuente: SEP. Sistema de indicadores y pronósticos.

Como puede observarse en el cuadro 6, en México la tendencia del sistema educativo fue, desde su inicio, priorizar la atención a los niños de 5 años que cursaban el tercer grado de educación preescolar. Para el ciclo escolar 2003-2004, por ejemplo, los porcentajes de cobertura más altos se registraron en el último grado con un 83.5% para los niños de 5 años; para los de segundo grado (4 años) alcanzó apenas el 65.4% y para los de primer grado (3 años) la cifra fue deprimente vista desde las ambiciones de la nueva legislación, pues ni siquiera llegó al 25% de la demanda potencial. Si se atiende a las tendencias históricas sabemos que la cobertura para los niños del tercer grado, el porcentaje más alto actualmente, llegará para el ciclo escolar 2008-2009 a 94%. Pero si partimos del 2004 entonces será una década después; es decir, será hasta el ciclo escolar 2013-2014, cuando la cobertura del tercer grado pueda ser similar a la demanda del servicio escolar.

Adicionalmente, se introduce un nuevo motivo de desigualdad y de discriminación de los más pobres ya que será imposible que en las comunidades más pequeñas y en muchas zonas urbano-marginales lleguen a establecerse instituciones para atender los tres grados, no obstante los legisladores mencionen

que “las autoridades educativas establecerán los programas especiales que se requieran”<sup>6</sup>. La ley está dando sustento a una medida que ya muchos directores de escuelas primarias –inconstitucionalmente– estaban aplicando en la realidad: considerar la obligatoriedad de la enseñanza preescolar como requisito legal para inscribirse en primaria, como sucede en las demás transiciones del sistema educativo, y negar el acceso al nivel a quienes no lo cumplen.

En este mismo sentido, la obligatoriedad del ciclo colocará fuertes tensiones entre los grupos más desfavorecidos para lograr, aunque sea por vía de una enseñanza privada de naturaleza selectiva, la escolaridad que requerirán –paradójicamente– para acceder a la escuela.

La propia SEP y los gobiernos estatales están renuentes a aceptar la nueva reforma constitucional: han decidido “no excluir de la primaria a ningún niño por razón de que no haya cursado preescolar”. ¿Significa esto –al menos aparentemente– que incumplen lo que la Constitución establece? Los juristas deberán esclarecer el punto. El secretario de educación Tamez Guerra ha declarado que, aunque comprende que la intención de los legisladores fue favorecer el desarrollo de los niños pequeños, estima que les faltó estudio de los diversos ángulos del problema.

En consecuencia, Observatorio Ciudadano de la Educación sostiene que la decisión de convertir en obligatoria la educación preescolar en sus tres grados, y programar su universalización en un lapso de 6 años, es un error grave que debe reconsiderarse por parte de los propios legisladores y las autoridades educativas. Reconocemos que se trata de una meta deseable avalada por México como parte de las propuestas de Educación para Todos y Educación a lo largo de toda la vida acordadas en Jomtiem (1990) y Dakar (2000). Pero subrayamos que la absurda decisión técnica en realidad ocultaba la ambición de fortalecer el control sindical de las instituciones formadoras de maestros de educación preescolar que va acompañada de la exigencia gremial por una plaza laboral inamovible al egreso de la escuela normal. Hablamos de una maestra para cada grado, una directora en cada escuela de tres grados, personal administrativo y de intendencia para cada escuela.

## **2.3 ÁREAS CURRICULARES DE EDUCACIÓN BÁSICA: FORMACIÓN CÍVICA Y ÉTICA Y EDUCACIÓN ARTÍSTICA**

### **2.3.1 FORMACIÓN CÍVICA Y ÉTICA EN PRIMARIA**

Uno de los programas prioritarios del sexenio fue el de la Reforma a la Formación Cívica y Ética de primaria: ¿qué clase de ciudadano y ser humano deseamos formar para construir un presente democrático? La educación básica contemporánea se encuentra en una encrucijada a la hora de definir con claridad qué saber cívico y moral deben orientar las prácticas pedagógicas de la escuela.

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, 12/11/2002. Artículo 6 Transitorio.

En mayo del 2003 el Subsecretario de Educación Básica – Gómez Morín- anunció que el Programa Integral de Educación Cívica y Ética para la educación primaria estaba en construcción. Pero, ¿cómo se organizaría ese proceso de largo aliento? El Subsecretario expresó la intención de abrir un “proceso participativo y consensado” entre autoridades, especialistas y grupos técnicos de los estados. De los docentes se escucharía su opinión sobre contenidos y estrategias didácticas. Lo cierto es que de la primera etapa del programa, iniciado durante el ciclo escolar 2003-2004, nada sabemos hasta la fecha. Ni los resultados, ni los contenidos específicos para la asignatura por grado y, mucho menos, las estrategias de actualización y formación docente para las distintas fases del programa.

El nuevo programa integral sustituye al de 1993; es decir, hace más de 10 años que los contenidos de educación cívica y ética, pese a la radical transformación del mundo, no habían sido revisados. En aquel programa la educación cívica ocupaba el último lugar por la carga horaria: una hora por semana a partir de tercer grado; por su parte, la ética ni siquiera era contemplada. El nuevo programa afirma que se busca “...una sólida formación en valores que favorezca el juicio y la acción moral sustentada en los principios universales de los derechos humanos” y, además, pretende ser formativo en las competencias cívicas y éticas. Se propone que los contenidos de todas las asignaturas converjan a los mismos propósitos, de tal suerte que la transversalidad actúe permanentemente para que los niños aprendan a responder a sus retos cotidianos de manera ética.

Se destacan también como valores explícitos la perspectiva de género, la interculturalidad, el sentido de pertenencia nacional y universal, el pluralismo ideológico y cultural, el diálogo y el aprecio por la paz, la participación social y política, la comprensión y afecto por la democracia y el apego a la legalidad y al sentido de justicia. La idea de fondo que sostiene todo el programa es propiciar el ejercicio responsable de la libertad y, por tanto, desarrollar los aspectos cognitivos y autoexhortativos del juicio moral de los educandos de primaria.

Un programa curricular no pasa de ser un acto de voluntad pedagógica de las autoridades; su eficacia real depende de múltiples mediaciones humanas -principalmente las de los maestros-, que no se darán automáticamente. Muchas reformas curriculares fracasan porque los docentes no se las apropian y su capacitación resulta insuficiente o inadecuada. También influyen los contrastes entre los valores que impulsa la escuela y los que viven los niños en el hogar, en el que se expresan con mayor fuerza los problemas de la desigualdad social y los valores promovidos por los medios masivos.

Además, hay que señalar otros dos factores que resultan críticos para el éxito del nuevo programa: el currículo oculto y los valores contrarios que predominan en nuestro contexto social. En el currículo oculto hay muchos "antivalores" que resultan contrarios a las buenas intenciones proclamadas por el programa: prácticas de simulación, pequeñas y grandes corrupciones que el alumno presencia y vive (muchas

protegidas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), maneras impositivas de ejercer la autoridad en el plantel y en el aula, relaciones interpersonales que inhiben la autoestima y el crecimiento de las personas, entre otros.

Y en el contexto social y político también son evidentes las contradicciones: diariamente se comprueban comportamientos de la clase política opuestos a lo que exige una verdadera democracia. Formar ciudadanos responsables en un contexto semejante es particularmente difícil. Ciertamente no corresponde a la autoridad educativa transformar ese contexto, pero sí advertir a los maestros sobre las dificultades que éste suscita para su tarea de formar valores democráticos.

La sociedad mexicana en general, y en particular la clase política, las autoridades educativas y los profesores y sus sindicatos, tienen un enorme desafío en lo referente a la formación ética y ciudadana de los niños. Más participación de la sociedad, menos corrupción de los líderes políticos, más atención a la educación ética en las escuelas del nivel básico y mejor preparación de sus profesores probablemente sembrarían en los niños el deseo y la confianza en la construcción de instituciones verdaderamente democráticas. Todo eso contribuirá a que los niños aprendan a confiar en las instituciones del país y crezcan en las virtudes que construyen la "ciudadanía".

El sexenio está en el crepúsculo y, como en casi todas las áreas de la educación, el saldo es deficitario. Los avances fueron magros y el programa, ya sin consensar, no funciona aún a nivel nacional y nos quedamos esperando que la Subsecretaría de Educación Básica y Normal nos dijera cómo funcionó la primera fase experimental del nuevo programa.

### **2.3.2 EDUCACIÓN ARTÍSTICA**

La educación artística en la educación básica de México presenta enormes rezagos históricos. Se comprende fácilmente este lamentable estado de cosas cuando se revisan los planes y programas de estudio de las escuelas normales del país y los programas oficiales de la educación básica. La función asignada a la educación artística, tanto en su concepción teórica como en el tiempo destinado a su cultivo, ha sido, con la excepción de preescolar, explícitamente suplementaria.

No obstante, la actual administración federal pretendía cambiar radicalmente esa concepción. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) se reconocía, en consonancia con las recomendaciones de la Unesco, la necesidad que tiene la educación artística de especificar sus contenidos, mejorar su calidad y lograr una mayor cobertura. Y lo más relevante: elevar la educación artística en el currículo de la educación básica al nivel de la formación científica, matemática y humanística (p.33).

En correspondencia con esa idea nacieron, este sexenio, programas específicos y redes tecnológicas que, como instancias mediadoras, promueven el acercamiento del arte con la educación. Se conformó en 2001, desde el Centro Nacional de las Artes (Cenart), la red de las artes para teleaulas, que suman más de 50 en el país; se fundó, dentro del sistema Edusat, el canal de las artes (23) con una programación fundamentalmente vinculada con las bellas artes y una de sus barras prioritarias es La formación docente en Educación por Arte. Existe también el Programa Nacional de Educación Artística (PNEA), cuyo propósito es estimular la investigación y la educación artística, el Programa de Apoyo a la Docencia, Investigación y Difusión de las Artes (PADID) y la maestría en Desarrollo Educativo (Conaculta-Cenart).

La SEP, por su parte, en el 2000 editó el "Libro para el maestro. Educación Artística Primaria"; el curso de actualización para maestros "Las artes plásticas en la escuela" va en su tercera edición (2003) y se impartió en 20 estados del país. En este tenor, la Vaca independiente AC, en coordinación con la SEP, impulsó en 200 escuelas del Distrito Federal y algunos estados un programa piloto denominado DIA (Desarrollo de la Inteligencia a través del Arte), basado en el método Visual Thinking Currículo, del Museo de Arte Moderno de Nueva York.

Se trata de políticas públicas -y logros de ONGs- inéditas y muy importantes para impulsar la educación artística en México; sin embargo, son de esfuerzos aún muy concentrados en la zona metropolitana de la capital del país o dirigidos a públicos privilegiados, fundamentalmente urbanos. Si pensamos en la matrícula de 24 millones y medio de estudiantes de educación básica que registra México, en el más de un millón de profesores de ese nivel y en las 203 mil 970 escuelas, entonces la idea de una educación artística para todos, sin desconocer los esfuerzos recientes, está todavía muy lejos de cumplir con el llamado de la UNESCO e incluso con el propio PNE.

Si se hace un rápido repaso por la forma como se aborda esta asignatura en los diferentes niveles de la educación básica encontramos que:

- a. En preescolar: las artes a las que formalmente el niño tendría acercamiento son la música, las artes escénicas y artes visuales, artes gráficas y plásticas, y literatura. Es casi imposible que con sólo dos cursos de educación artística los docentes puedan cumplir un currículo tan ambicioso. Como muchos investigadores han subrayado, en los hechos la educación artística en este nivel está en relación directa con la formación y actualización de los docentes en el área. Por consiguiente, y aunque siempre existen honrosas excepciones, la educación artística es más el resultado de la improvisación ligada a la propia concepción de arte que el educador tiene, que de una sistemática y planeada labor pedagógica en esa dirección.

- b. En primaria: para los seis grados, el programa reconoce cuatro asignaturas asociadas con la educación artística: expresión y apreciación musical, danza y expresión corporal, apreciación y expresión plástica, y apreciación y expresión teatral. Al llegar a sexto grado el programa supone que el niño podría apreciar diversos estilos musicales y participar en la creación de una narración sonora (expresión y apreciación musicales). Además, en lo que corresponde a danza y expresión corporal, el niño sería capaz de distinguir las características de las danzas y los bailes, hasta la ejecución de secuencias de pasos de baile a partir de un diseño dancístico y su representación para la comunidad escolar. En lo que respecta a la apreciación y expresión plásticas se habla de la utilización de diferentes técnicas para la elaboración de proyectos artísticos. La idea es terminar con la realización de una muestra gráfico-plástica. De igual manera, en la apreciación y expresión teatral se propone la adaptación, montaje y escenificación de un guión teatral, registro de diálogos y efectos sonoros y caracterización de un personaje.

Se trata, a todas luces, de objetivos cargados de un optimismo poco razonable. En particular si se contempla que de las 800 horas de trabajo del ciclo escolar se dedican 360 horas al español (9 semanales), 240 a las matemáticas (6 semanales), 60 a historia (1.5 semanales) y 60 a geografía (1.5 semanales). En cambio, a educación artística se destinan 40 horas al año: una hora por semana: apenas el 5 por ciento del total del tiempo de la educación primaria. Sólo una conclusión salta a la vista: tenemos en la primaria, que concentra al 61 por ciento de la educación básica (cerca de 15 millones de educandos), una muy pobre valoración de la relevancia de la educación artística como agente catalizador de las competencias socio-emocionales, matemáticas y comunicativas de los niños.

- c. En secundaria: los profesores que atienden este nivel educativo o bien son egresados de la licenciatura en educación primaria o cursaron la normal superior, en la que nunca llevaron educación artística como materia curricular, o son universitarios con diferentes profesiones, pero sin ninguna relación con el arte. Pero igual que en primaria aparece como asignatura menor frente al peso específico de materias como español (16 créditos) o matemáticas (18 créditos), o bien historia, geografía, civismo, biología, química, física e inglés (entre 10 y 12 créditos). La educación artística es, junto a la física y tecnológica, la que menos créditos registra y menos atención recibe: 4 créditos y 2 horas por semana. Es claro entonces que los cerca de 6 millones de adolescentes que asisten a la secundaria en este momento realizan estudios que, desde la perspectiva de la educación integral que promueve la UNESCO y adopta el PNE, pueden considerarse inconclusos.

En suma, la educación artística en el nivel básico ha sido tradicionalmente concebida como una materia intrascendente y poco relevante para el proceso formativo de los niños y jóvenes de México. Esto resulta grave ya que diferentes estudios que provenientes por igual de las ciencias sociales o naturales y de los

propios artistas y educadores demuestran que la exposición de los niños a la música mejora sustancialmente su raciocinio espacio-temporal y enfatizan que la unión de la educación y las artes opera positivamente en el tejido neuronal de los menores, fortalece la autoestima, salvaguarda la identidad cultural y propicia el pluralismo, el reconocimiento y el respeto por los otros. Aun con la elevación en el PNE a materia fundamental en el currículo de la educación básica, como hemos visto, la reforma a los programas de estudio de las normales y a los programas de la educación básica es una tarea pendiente del actual gobierno. Hablamos de la profesionalización de la educación artística de México.

## 2.4 REFORMA DE LA SECUNDARIA

Se reconoce hasta la saciedad que el foco rojo de la educación básica de México es la secundaria. La cobertura neta de la educación secundaria alcanzó durante el ciclo escolar 2003-2004 un 72.1%. En otras palabras, 28 jóvenes de cada 100 no tienen garantizado su derecho a la educación y las oportunidades se distribuyen aún de manera muy desigual.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), con su excelente trabajo de evaluación y difusión de resultados, confirma las sospechas de todos. La calidad de los aprendizajes que ofrece la educación secundaria sólo puede ser definida como crítica. Los resultados de PISA (2003) revelan que entre 89 y 94 por ciento de los estudiantes de telesecundaria no pueden realizar las tareas básicas en lectura y matemáticas. En matemáticas México obtuvo un promedio de 385 puntos en 2003, inferior al promedio OCDE que fue de 500 puntos. Y sólo 0.4% de los estudiantes obtuvo un nivel de competencia elevado en matemáticas (niveles 5 y 6), mientras que 65.9% de los estudiantes evaluados registró un nivel de competencia insuficiente (nivel 1 o inferior).

Por otra parte, sólo 4.8% de los estudiantes mexicanos es considerado competente en lectura que es equivalente a los niveles 4 y 5 de la OCDE. En contraste 52% se sitúa en niveles de competencia insuficiente (nivel 1 o inferior). En México sólo el 58% de los jóvenes de 15 años de edad asiste a la escuela. Mejorar la calidad de la educación también implica que todos los jóvenes de 15 años asistan a la escuela. La secundaria y la educación media corresponden a las cohortes más numerosas que deberá atender actualmente el sistema educativo. Más de 20% de cada cohorte no termina la secundaria, ni siquiera tres o cuatro años después de lo estipulado. El reto más fuerte es garantizar la cobertura universal de la secundaria.

Los principales problemas relacionados con el mal funcionamiento de la educación secundaria son, 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 la

problematización de 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. En ese contexto la SEP anunció su Reforma Integral de Educación Secundaria.

#### **2.4.1 LA PROPUESTA DE UNA REFORMA INTEGRAL**

La reforma de la secundaria es un asunto pendiente, de la más alta prioridad; se trata de una “política de Estado” que las autoridades educativas tienen que adoptar y que afectará por varios sexenios a millones de jóvenes mexicanos. Es un asunto, además, que lleva once años de retraso. Se recordará que, a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1992) y de la Ley General de Educación (1993) que prescribió la obligatoriedad del nivel secundario, se emprendieron varias acciones tendientes a su reforma.

Sin embargo, las acciones emprendidas de 1992 a 1994 (el regreso a las asignaturas en vez de áreas y otras medidas congruentes con las adoptadas para la primaria como el regreso a “lo básico”, el enfoque curricular de “competencias” y la distribución de materiales a los docentes) fueron a todas luces insuficientes. En el sexenio 1995-2000 las autoridades privilegiaron de tal manera las reformas del nivel primario que en la práctica aplazaron las relativas a las enseñanzas preescolar y secundaria.

La actual administración de la SEP está proponiendo ahora un proyecto cuya principal virtud es su enfoque federalista: se ha buscado en cada paso el consenso y la colaboración de los gobiernos estatales. Desde octubre de 2002 se invitó a los estados a formular sus propios diagnósticos y propuestas de reforma, dentro de un marco nacional; con base en esos diagnósticos se elaboró un diagnóstico y plan de reforma de carácter nacional, además de un informe de las telesecundarias.

En el diagnóstico se reconoce que la mayoría de las escuelas secundarias no funcionan como unidades educativas pues sus directores y maestros no comparten una visión común de su tarea formativa; hay sobrecarga de asignaturas y superficialidad en su tratamiento; los módulos de 40 minutos por clase fragmentan el tiempo disponible; existen pocos espacios para el trabajo colectivo, la planeación y la revisión de tareas; predominan las actividades administrativas; el 43 por ciento de los profesores de las secundarias generales están contratados por horas; y no hay rendición de cuentas a la comunidad o a los padres de familia; se destaca también la inequidad en la distribución de los recursos y carencias en la infraestructura física.

De acuerdo con la SEP, el objetivo fundamental de la reforma es lograr “una secundaria que forme a los jóvenes para su participación en la construcción de una sociedad democrática, integrada, competitiva y proyectada al mundo”; con este fin se fortalecerá su universalización en el menor tiempo posible, la reducción de la deserción, el mejoramiento de la calidad, la equidad, su pertinencia (transformando las condiciones de cada plantel para que tanto los maestros como los estudiantes encuentren gusto en sus tareas), y su articulación con los niveles de preescolar y primaria en una nueva concepción de una “educación básica integrada”.

La reforma se propone transformar la secundaria en tres planos: “el curricular, el organizativo y el de la gestión”, y se extenderá a todas las modalidades: la secundaria general, la técnica y la telesecundaria, para la cual se propone un “nuevo modelo pedagógico”; también la secundaria para adultos queda incluida.

La SEP decidió anunciarla con anticipación, pues empezaría a aplicarse en el ciclo escolar 2005-2006, con el propósito de suscitar su discusión e iniciar las negociaciones necesarias (por ejemplo con el SNTE), aunque declaraciones recientes del secretario Tamez Guerra indican que su aplicación podría postergarse.

#### **2.4.2 EL ENFOQUE EDUCATIVO**

Tanto los cambios curriculares como los organizativos y de gestión obedecen a un objetivo pedagógico diferente del tradicional: se trata de privilegiar el que se atienda adecuadamente a las necesidades de desarrollo del adolescente en cuanto tal; es un objetivo eminentemente formativo, para cuya realización contribuirán medidas como las siguientes:

- Un decidido énfasis en que los estudiantes adquieran las “competencias generales” fundamentales: leer y escribir, comunicarse oralmente, desarrollar el pensamiento lógico-matemático, la comprensión del mundo natural y social en el que viven y la asimilación de valores éticos y ciudadanos. Este énfasis es lo que inspira la “compactación” de algunas asignaturas con el fin de que en ellas se profundice en la adquisición de estas competencias.
- Un mejor ambiente de aprendizaje y relaciones constructivas entre maestros y estudiantes, con mayor compromiso de éstos con su proceso educativo, así como la incorporación de las tecnologías informáticas en la docencia y aprendizaje.
- El fortalecimiento en cada plantel de un núcleo estable de profesores que vayan consolidando un proyecto institucional y una tradición propia (terminando con los “profesores-taxi” que corren de una escuela a otra repitiendo sus clases y tienen a veces hasta mil alumnos).
- Una considerable disminución del número de alumnos por grupo y de los grupos que atiende cada maestro.

- La asesoría a cada grupo de alumnos, proporcionada por un consejo asesor de cuatro maestros que dedicarán a esta tarea 23 horas en primer grado y 26 en segundo y tercero.
- La ampliación del margen de decisión de cada escuela respecto a las opciones de posibles asignaturas, así como de cada Estado respecto al currículo nacional.
- El inicio, finalmente, de un sistema de formación del maestro de secundaria, del cual el país ha carecido hasta ahora. Aprobada la reforma, las normales superiores y universidades pedagógicas iniciarán programas de formación y actualización que se ajusten a las nuevas funciones del maestro y al perfil de egreso de los alumnos.

La propuesta de Reforma de la SEP requiere una discusión razonada. Debe ser contrastada, por una parte, con las graves deficiencias que viene arrastrando la secundaria actual y, por otra, con una visión a futuro de una educación verdaderamente formativa, inspiradora y eficaz para nuestros jóvenes. Es lamentable la ligereza con que la mayoría de los medios de comunicación, principalmente los periódicos, han reaccionado a la propuesta de la Secretaría de Educación Pública sobre la reforma de la enseñanza secundaria. En busca de sensacionalismo han optado por presentar puntos de vista críticos relativos a aspectos particulares de esta propuesta –sobre todo las modificaciones a la asignatura de Historia– ignorando el conjunto de dicha propuesta, no obstante que les fue entregada una amplia información escrita. El resultado de esta manera de proceder de los medios ha sido dejar en la opinión pública la impresión de que hay ya grandes resistencias a lo que las autoridades educativas pretenden hacer. Ningún medio de comunicación, hasta ahora, ha promovido una discusión razonada, orientada a que el público y especialmente los profesores de secundaria puedan efectuar un balance objetivo de todos los componentes de la propuesta oficial.

La posición de OCE al respecto se resume en dos puntos: debe promoverse una discusión crítica del conjunto de la reforma para valorar sus elementos a la luz del diagnóstico de la situación que guarda la secundaria actualmente; y de ese examen deben recogerse los asuntos más particulares que parezcan insatisfactoriamente resueltos, como son algunos de los que ya han aflorado, por ejemplo, respecto a algunas asignaturas, o al posible desempleo de maestros o a los costos de las reestructuraciones, entre otros. En este contexto, OCE señala tres asuntos que ameritan discutirse:

- a. Se echa de menos mayor información sobre los cambios organizativos y de gestión que se desea impulsar a nivel de cada plantel. Aunque estos cambios se precisen en los planes de cada entidad federativa, se desearía una descripción más detallada de los que se consideran deseables.
- b. También se echa de menos mayor información sobre posibles cambios en el empleo de los actuales profesores. Aunque se repita que “no se violarán sus derechos laborales”, es obvio que tendrá que haber reajustes, y los profesores desean conocer su alcance. Un aspecto importante es el de las

oportunidades de reciclaje que se ofrezcan a los profesores para prepararse a cumplir otras funciones necesarias en la nueva secundaria.

- c. También se echa de menos información sobre la evaluación periódica del proceso de reforma, quién la hará y cómo, de qué manera se informará de sus avances y qué tipo de rendición de cuentas se dará a la sociedad; se trata de una reforma de gran importancia, pero también de gran complejidad.

Las primeras reacciones de rechazo a la reforma –generalmente por defender las situaciones actuales que privan en una asignatura o las condiciones de empleo del magisterio– hacen temer que –en este caso como en otros– se pueda frustrar una transición a todas luces necesaria. Algunos parecen querer que se dé el cambio en todo menos en aquello que les afecta; que se cambie sin cambiar.

Tratándose de decisiones trascendentales para el futuro de la educación nacional, opinamos que sería lamentable que esto sucediera. Las reacciones a la propuesta de la SEP deben partir del diagnóstico de las graves deficiencias que viene arrastrando la actual secundaria y, por otra parte, de una visión a futuro de una educación verdaderamente formativa, inspiradora y eficaz.

## 2.5 PROGRAMAS COMPENSATORIOS

Estos programas tienen como finalidad promover la equidad en el sistema educativo, favoreciendo a los grupos de población que viven en condiciones de extrema pobreza y situaciones de especial vulnerabilidad. Entre las acciones compensatorias de este sexenio destacan las siguientes:

- El Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica (PAREIB): mediante el cual a través del CONAFE otorga apoyos a primarias de educación indígena y general en localidades de alta y media marginación, cabe señalar que el CONAFE provee servicios educativos en más de 45 mil localidades. El PAREIB, además de ofrecer apoyos en recursos didácticos y en infraestructura educativa, también contempla apoyos a la supervisión escolar y a la gestión escolar.
- El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: que en su componente educativo proporciona apoyos monetarios y paquetes de útiles escolares a estudiantes de las familias beneficiarias del programa, para alentar su inscripción y la conclusión de sus estudios de educación básica o media superior. Durante el ciclo 2004-2005, Oportunidades benefició con una beca a 5.1 millones de estudiantes. Del total de becas, 4 484.3 miles fueron para educación básica.

Los montos de las becas son crecientes conforme aumenta el grado escolar, y son más elevados para mujeres que para hombres a partir de primero de secundaria. De este modo el programa busca compensar las desventajas y desigualdades que se originan en el contexto social y cultural en que se desarrolla la educación formal.

Si bien este tipo de acciones compensatorias parecen necesarias para promover una mayor equidad en este nivel educativo fundamental para el país, también es necesario preguntarse cuál es el impacto de los mismos y en qué medida contribuyen a una educación de mayor calidad y equidad. Un estudio reciente de Muñoz Izquierdo<sup>7</sup> ofrece datos y reflexiones útiles para buscar respuestas a estas interrogantes. Entre las conclusiones más contundentes del estudio vale la pena retomar las que siguen:

- A pesar de los programas que se han implementado en México tanto para fortalecer a las escuelas ubicadas en localidades caracterizadas por elevados niveles de pobreza –por ejemplo el PAREIB-; así como aquellas que pretenden mejorar las condiciones de la población que demanda educación –por ejemplo Oportunidades-; la relación que ancestralmente ha existido entre los rendimientos de las escuelas y los antecedentes socioeconómicos y culturales de sus alumnos no ha desaparecido. Es decir, los rendimientos de las escuelas que atienden a la población con mayores desventajas socioeconómicas, y que por ello son beneficiarias de los programas compensatorios, no mejora según lo esperado.
- En términos de aprovechamiento, en primaria, en orden descendente los mejores resultados se ubican en las escuelas privadas, seguidas de las urbanas públicas, las escuelas rurales, los centros comunitarios y, en último lugar, las escuelas indígenas. En el caso de secundaria, el primer lugar en aprovechamiento lo tienen las escuelas privadas seguidas de secundarias generales o técnicas y, por último, las telesecundarias. Es decir, las escuelas indígenas y la telesecundarias, que son aquellas ubicadas en municipios con mayores índices de marginalidad, son las que obtienen los resultados menos satisfactorios.
- Al observar los avances de las escuelas a lo largo del tiempo, el estudio concluye que el aprovechamiento de los alumnos que asisten a escuelas rurales parece estarse aproximando al de los alumnos que asisten a las escuelas públicas urbanas; sin embargo, no ocurre lo mismo en las escuelas indígenas; es decir, a pesar de su participación en programas compensatorios, éstas no experimentan los avances esperados. Por esta razón, el citado estudio enciende luces de alerta acerca de la pertinencia del modelo educativo que está siendo instrumentado en dichas escuelas.
- Al realizar una comparación intertemporal (1999-2002), de los rendimientos alcanzados por las escuelas con diferentes niveles de marginación, el estudio advierte que en los municipios que tienen altos grados de marginalidad aumentó la desigualdad entre los rendimientos obtenidos, en lugar de haber disminuido; es decir, cada vez los resultados son más desiguales. Con base en este hallazgo, Muñoz Izquierdo supone que la expansión que está experimentando la matrícula escolar en municipios de alta marginalidad -como consecuencia de los incentivos económicos que se están

---

<sup>7</sup> 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 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, en Monterrey, México, del 19 al 21 de enero de 2005.

entregando a las familias de menores recursos que residen en municipios que tienen índices bajos de desarrollo humano- está generando una mayor desigualdad en los rendimientos académicos de los estudiantes (asociada con un crecimiento de la matrícula); toda vez que los niños que dichos programas están logrando incorporar a las escuelas pertenecen a familias que cuentan con menores recursos culturales. De esto se podría inferir que el sistema escolar no está preparado para lograr que los niños pertenecientes a las familias mencionadas tengan un desempeño académico adecuado; lo que obligaría a generar, evaluar y difundir un conjunto de innovaciones encaminadas a evitar que este problema se siguiera presentando.

Por otra parte, para valorar el impacto de estos programas a lo largo del tiempo, este estudio comparó indicadores educativos que muestran los resultados obtenidos por entidades con diferentes niveles de desarrollo. Para ello el autor analizó el avance en la escolaridad de una cohorte (6-10 años) después de 19 de la aplicación de programas compensatorios. La comparación revela que, sistemáticamente, las entidades menos desarrolladas muestran resultados menos satisfactorios para el año 2000: mientras que en éstas la proporción de analfabetas entre la población de 25 a 29 años era de 16.1%, en las entidades más desarrolladas es sólo del 1%; en éstas la proporción de quienes no finalizaron la primaria fue de 24.2% y de 3.6% en las otras; el 25.8% no había finalizado la educación básica a diferencia del 14.4% de las entidades más desarrolladas. Estos datos indican que el efecto de los programas compensatorios, que son destinados prioritariamente a los sectores menos favorecidos, no han impactado en la magnitud necesaria para compensar las inequidades que imperan en el sistema educativo mexicano.

En fin, este estudio revela que los programas compensatorios no están cumpliendo adecuadamente su función, por ello es necesario preguntarnos acerca del sentido de los mismos en el actual y futuro contexto nacional. Al examinar este tipo de programas y sobre todo el objetivo de mejorar la calidad de la educación, será necesario tener presente que, tal como lo han demostrado diversas investigaciones, 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<sup>8</sup>. Parece entonces, que además de la compensación que se está otorgando en términos de insumos es urgente prestar una mayor atención a los procesos si se quiere alcanzar mayores niveles de calidad; lo que implica asegurar no sólo que los niños lleguen a las escuelas sino también garantizar que permanezcan en éstas y logren el aprovechamiento deseado.

---

<sup>8</sup>Ibidem, p.19

Una de las principales recomendaciones, que se desprende de este estudio y que debe tenerse presente a la hora de hacer la planeación educativa apunta a la necesidad de realizar experimentos controlados -y adecuadamente evaluados- encaminados a detectar las innovaciones y las políticas educativas que sean factibles, pertinentes y eficaces en las diferentes regiones y localidades del país, para mejorar los rendimientos académicos en general y, en particular, el de los alumnos que se encuentran en condiciones de pobreza.

## **2.6 POLÍTICAS DE CALIDAD**

### **2.6.1 PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD**

Una de las principales innovaciones del actual gobierno en el campo de la educación es el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Preparado y anunciado desde la transición, se concretó formalmente en el 2002. El objetivo general del PEC es "transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas incorporadas al programa, institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación mediante la reflexión colectiva". Se entiende por "escuela de calidad" aquella que se responsabiliza de los resultado del aprendizaje de sus alumnos y garantiza que adquieran los conocimientos prescritos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Inicialmente el PEC se enfocaba a escuelas primarias públicas que atendían a población marginada -principalmente urbano-marginada-, así como a telesecundarias. Su oferta, gradualmente se ha diversificado, pero sigue más centrada en el espacio urbano marginal (70% de sus estudiantes proceden de ahí), atiende ahora educación especial, escuelas multigrado, centros comunitarios del CONAFE, educación preescolar y primaria general e indígena, secundaria general, técnica y telesecundaria.

La operación del PEC requiere que cada gobierno estatal emita una convocatoria en la que se establecen los criterios de incorporación, dentro de un marco nacional. Las escuelas que desean participar presentan, con la colaboración del director, maestros y padres de familia, un "proyecto escolar" a cinco años y un plan anual de desarrollo. El proceso de selección de las escuelas se lleva a cabo en cada Estado (por el Consejo Estatal de Participación Social) e implica la capacitación de directores y docentes, el apoyo para la elaboración del proyecto, el dictamen sobre solicitudes y la selección de escuelas. Las escuelas incorporadas firman un convenio de desempeño. Quedan sujetas a evaluaciones externas, tanto de la escuela como de sus alumnos individuales, por una instancia nacional independiente, así como a sus autoevaluaciones. Al término del ciclo escolar presentan a la coordinación estatal un reporte técnico y otro financiero, con base en los cuales pueden solicitar su reincorporación para el año siguiente, haciendo los ajustes sugeridos por las evaluaciones.

El PEC está administrado por un “Fondo Nacional para Escuelas de calidad” cuyo financiamiento, en términos generales, se basa en la del 3 y 2 por uno. Por cada peso que aporte la entidad a su fideicomiso estatal, la SEP federal aportará hasta tres pesos como máximo y por cada peso que los municipios, padres de familia o donaciones de organizaciones sociales y privadas hagan a las escuelas, el estado puede otorgar otro peso (Reglas de Operación 2004). Proporción a la baja porque en el 2001 era de 2 a 1, igual que los montos máximos de aportaciones que se redujeron de 125 mil a 50 mil pesos anuales por escuela y esa tendencia continúa.

El PEC fue el programa de educación básica del régimen que más rápido crecimiento presupuestal presentó durante el sexenio. Igual ocurrió con su matrícula y número de escuelas incluidas en el programa. A lo largo del sexenio el número de escuelas incorporadas al PEC casi se multiplicó por 10, al pasar de 2,240 a 21,432 centros educativos.

**Cuadro 7 Programa Escuelas de Calidad, escuelas, alumnos y recursos**

Ciclos escolares	Número de escuelas Apoyadas	Alumnos atendidos	Recursos ejercidos (millones de pesos) <sup>1/</sup>
2001-2002	2 240	735 288	323.7
2002-2003	9 820	2 630 343	1 127.1
2003-2004	15 364	3 797 502	1 260.5
2004-2005 <sup>p/</sup>	21 432	4 913 635	1 097.3
2005-2006 <sup>e/</sup>	21 500	4 927 997	1 174.2

<sup>1/</sup> Se refiere a recursos federales. La suma de los parciales puede no coincidir con el total del redondeo de las cifras.

<sup>p/</sup> Cifras preliminares

<sup>e/</sup> Cifras estimadas

Fuente: Presidencia de la República (2005), V informe de gobierno de Vicente Fox (2005)

Sin embargo, en la cuarta *Evaluación externa del PEC*, realizada por Bracho<sup>9</sup> en 2004, se observa una lenta pero gradual reducción de los recursos federales asignados al PEC como porcentaje del gasto de educación básica a partir del 2003. Considerando los ramos 11, 25 y 33 la evolución del financiamiento fue el siguiente: en el 2001 se destinó el 0.21%; en el 2002 el crecimiento resultó significativo y alcanzó un 0.68%; no obstante, para el 2003 se presenta la primera desaceleración con el 0.65% y para el 2004 fue de 0.63%. Y la misma tendencia hacia la baja es posible identificar en las estimaciones del V informe presidencial, para el ciclo escolar 2005-2006. Esta política restrictiva del gasto, dice la investigadora, se impulsó sin importar “...que ha presentado resultados exitosos y objetivos en cuanto a procesos de mejoramiento institucional y escolar se refiere.”

El programa pretende transformar gradualmente la cultura institucional, formas de gestión, planeación y control de la administración educativa. No es un reto sencillo si se reconoce que la estructura tradicional

<sup>9</sup> Bracho, T (2004). Cuarto evaluación externa del PEC. Disponible en <http://www.sep.gob.mx>

de organización escolar no sólo no contribuye sino que se resiste a los cambios democráticos que pretenden, como en este caso, impulsar un modelo escolar autogestivo con base en los consejos escolares de participación social. Como parte del reconocimiento explícito a los graves obstáculos que una empresa de esta naturaleza contiene, el PEC invocó al criterio de subsidiariedad. Es decir, consideró como necesario un lapso de cinco años como mínimo para evaluar los frutos en la mejora de los aprendizajes de los educandos, pues el primer esfuerzo se concentró en la mejora de la gestión institucional entre el centro y las entidades federativas, la difusión de los objetivos del programa entre jefes de sector, supervisores, directores, profesores y padres de familia. Sólo a partir del 2004-2005 se supone tendría lugar el inicio de la reforma a la gestión escolar.

Aún en este contexto, la evaluación cualitativa que hace Loera, ofrece datos acerca de cómo han ido cambiando las escuelas a lo largo de su participación en el PEC. Según este estudio, no se puede afirmar tajantemente que el PEC haya propiciado cambios positivos o negativos en logros promedios de español y matemáticas en las escuelas que participan de él. Sin embargo, precisa que “cuando se considera el nivel socioeconómico y educativo de las familias de las escuelas, se observa que las escuelas, cuyas familias son más marginadas, obtienen los mejores diferenciales de logro académico. De hecho, el PEC ha mejorado la eficacia social de sus escuelas en general, obteniendo mejores logros académicos de lo esperado por el nivel socioeconómico y educativo de sus familias. Las escuelas de los más pobres han mejorado en su gestión escolar y las escuelas de los menos pobres en práctica pedagógica. No se detectan cambios importantes en participación social”<sup>10</sup>.

Por otra parte, al considerar los cambios en las escuelas con base en el sistema de indicadores de desempeño institucional de la propia evaluación cualitativa, se advierte cierto grado de desilusión respecto de las altas expectativas que se presentaron al inicio del PEC. En efecto de un total de 10 categorías evaluadas sólo 2 aumentaron su valores entre el ciclo 2001-2002 y el 2003-2004: la percepción positiva sobre el programa y el funcionamiento normal de la escuela; en cambio 8 categorías disminuyeron sus valores: la calidad del proyecto escolar basado en el Programa Estratégico de Transformación Escolar presenta; las percepciones de cambios en la escuela; la organización escolar, la participación de los padres en las escuelas; la función directiva; el ambiente escolar, la percepción sobre estudiantes y la percepción sobre docentes.

Del mismo modo, este estudio descubre que entre factores asociados al logro académico se encuentran aspectos en los que el PEC influye como los cambios físicos en la escuela y los cambios en el ambiente de seguridad, que dependen de gestión escolar. Estos factores, combinados con altas expectativas de

---

<sup>10</sup> Loera, A (2005). Cambios en las escuelas que participan en el PEC. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Cambios%20en%20escuelas20112004vrdef.pdf> p.7

los maestros, capital cultural en el hogar, apoyo didáctico de los maestros al repasar temas, ambiente participativo en el aula, hacen la diferencia en cuanto al nivel de aprendizaje.

Por estas razones, Loera concluye que "...el PEC debe reforzarse especialmente en los aspectos pedagógicos, decididamente en su modalidad de proyecto escolar y explorar nuevas modalidades de participación social. El impacto en equidad, que hasta ahora es el más importante, puede fortalecerse con indicadores de focalización a nivel externo e interno a las escuelas"<sup>11</sup>.

En lo que corresponde a la equidad propiciada por el Programa Escuelas de Calidad la evaluación de Loera revela un promisorio patrón de comportamiento para tercer y quinto grado de educación primaria en español y matemáticas. Es decir, el cuartil más beneficiado en aprendizajes es el de los niños ubicados en el nivel socioeconómico más bajo. En sentido contrario, la transformación de la práctica pedagógica obtuvo mejores resultados en las escuelas de mejor nivel socioeconómico y educativo.

En la IV evaluación externa realizada por Bracho se reconoce la mejoría en la relación con la estructura educativa tradicional de los estados: los jefes de sector, supervisores y asistentes técnico pedagógicos, igual subraya el avance sustancial en uno de los factores más claramente relacionados con la calidad educativa: las mejoras "en los ambientes de aprendizajes de las escuelas."

Las distintas evaluaciones de Bracho al PEC han derribado varios de los argumentos que en un principio se oponían al programa; es decir, quedó claro que las escuelas que voluntariamente solicitan su incorporación al programa ni se oponen al seguimiento permanente realizado por instancias evaluadoras, ni se niegan a presentar los comprobantes de gastos debidamente documentados y -asunto de importancia estratégica- los supervisores sí se interesan en llevar el PEC a sus zonas escolares. De esta forma, tal vez éste sea el primer programa educativo que persigue empoderar a las escuelas asignándoles recursos económicos de manera directa y organizándose de abajo hacia arriba con lo que las prácticas tradicionales en la toma de decisiones teóricamente tenderían a ser transformadas por formas más democrática de gestión escolar. La realidad se mueve, cuando lo hace, muy lentamente en esa dirección, pero eso no es responsabilidad del PEC.

Ahora bien, el PEC presenta varias tendencias contradictorias, pero la más sobresaliente quizá sea su paulatina apertura hacia escuelas y formas de educación ubicadas en espacios marginales o con requerimientos especiales de infraestructura y capacitación y el cada vez menor flujo de recursos de la federación y los estados hacia las escuelas. Como si hubiese la silenciosa intención de limitar el crecimiento del programa escuelas de calidad. En ese tenor, y considerando que en ciclo 2005-2006 se estima que habrán 21, 500 escuelas inscritas, parece imposible alcanzar la meta sexenal de incorporar 35,000 escuelas del país al PEC. En la última evaluación de Bracho se puede observar también un

---

<sup>11</sup> Ibidem, p.8

extendido número de entidades que no aportaron nada al Fondo del PEC y algunas otras que lo hicieron sólo parcialmente. Pero el caso de Puebla, única entidad que registra descensos en su tendencia después de un crecimiento vertiginoso, es incomprensible. De 1,043 escuelas registradas en el ciclo 2003-2004 se cayó hasta 659 en el 2004 -2005 y se tiene estimada su baja a 658 para el ciclo 2005-2006: ¿qué razones explican este fracaso institucional?, ¿quiénes son los responsables de este problema en la educación pública de México, que va en detrimento de la situación de los estudiantes más pobres? En ese rumbo iba la crítica del comunicado de OCE 93 (febrero 2003) cuando decía que no estaban suficientemente claros “los criterios que cada estado aplica” para beneficiar al programa. Habría que añadir, como en este caso, los criterios para sancionar la evidente negligencia gubernamental de la autoridad local.

Aún está pendiente también una información más detallada de los apoyos técnicos-pedagógicos que realizan el seguimiento del PEC (reclutamiento, capacitación y desempeño) y sobre los procesos de burocratización del PETE. Finalmente, es necesario destacar que se trata de un programa selectivo que, por muy buenos resultados que presente, no garantiza el derecho de todo los mexicanos a una educación en igualdad de oportunidades de aprendizaje. OCE se pronuncia por el derecho universal a una educación básica sistemática que posibilite el angostamiento de las abismales brechas que existen entre los aprendizajes de los niños de comunidades indígenas y los de las zonas urbanas inscritos en la educación básica que imparte el Estado mexicano.

Los retos del PEC son múltiples ya que un ideal educativo tan ambicioso supone profundas transformaciones: en la capacidad de liderazgo del director y compromiso de los maestros, en el fortalecimiento de la institución escolar como sujeto fundamental de los procesos educativos y en su capacidad de decisión, en la eficacia y eficiencia con que opere, en la participación de los padres de familia y en el continuo avance hacia la calidad y la equidad.

### **2.6.2 INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)**

En agosto de 2002 se creó el INEE, con la tarea de ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior. Su creación estuvo rodeada de fuertes discusiones y controversias; ya que, aunque todos los sectores han reconocido su necesidad y la importancia de su labor, se cuestiona sobretodo la autonomía que debe tener o no respecto de las autoridades educativas. El INEE se creó por decreto presidencial y al día de hoy su ratificación sigue pendiente en la agenda de la Cámara de Diputados. Finalmente, el INEE quedó adscrito a la administración pública como organismo descentralizado, por lo que sigue enfrentando el problema de la falta de autonomía.

A pesar de las controversias, diferendos y resistencias en torno a su creación, al paso de más de 2 años de operación –entró en operaciones en el 2003- el INEE ha demostrado los aportes que puede hacer en aras de mejorar la educación de nuestro país, entre éstos destacan los siguientes:

- Desde el 2003, el INEE asumió la responsabilidad de las Pruebas de Estándares Nacionales de Lectura y Matemáticas que se aplican a una muestra de alumnos de primaria y secundaria de todo el país; así como las pruebas Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (por sus siglas en inglés PISA, Programme for International Student Assessment) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se aplican a una muestra de jóvenes de 15 años para valorar sus conocimientos y aptitudes. Tres elementos vale la pena destacar en este ámbito<sup>12</sup>.

En primer lugar, es necesario reconocer, la labor importante del INEE en la difusión de los resultados de estas pruebas, pues permite que como sociedad nos mantengamos al tanto de la situación que guarda la educación. Esto representa un avance en relación con las experiencias vividas en el pasado, cuando este tipo de información se mantenía censurada, no fluía hacia la opinión pública y tampoco se conoce si se tomaba en cuenta para orientar las decisiones en materia de política educativa. Del mismo modo, los análisis realizados por el INEE permiten entender más ampliamente los resultados de PISA, con el objeto de que se comprendan en el contexto nacional y de extraer lecciones útiles para impulsar el mejoramiento del Sistema Educativo Nacional. Por último, el INEE ha diseñado nuevas pruebas de Lectura y Matemáticas que resultan más pertinentes en el actual contexto nacional y técnicamente mejor sustentadas. Con esto esperaríamos obtener resultados más confiables acerca de las habilidades de nuestros alumnos en las mencionadas áreas. Además, las bases generadas serán de gran utilidad para llevar a cabo estudios que permitan comprender cada vez de mejor manera la situación de la educación básica y encontrar estrategias para mejorarla.

- El INEE está desarrollando un sistema de indicadores educativos y como parte de esta tarea ha elaborado dos volúmenes, uno de 2003 y otro de 2004, a través de los cuales ofrece 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. El INEE deberá continuar avanzando en el propósito de ofrecer información confiable que oriente las decisiones en materia de calidad educativa y en difundir la información de los análisis y resultados que en materia de calidad educativa tiene a su cargo. Los avances registrados a la fecha despejan las dudas acerca de la pertinencia y necesidad de contar con una instancia de esta naturaleza en el país, por ello es urgente que la Cámara de Diputados resuelva la situación jurídica de este organismo.

---

<sup>12</sup> Ver INEE, 2005b. La Calidad de la Educación Básica en México 2004.

### 2.6.3 ENCICLOMEDIA

A través de este programa el gobierno actual pretende introducir las nuevas tecnologías en las aulas escolares, lo que había sido una de las promesas de campaña. En palabras de su principal desarrollador, el Dr. Felipe Bracho, esta herramienta tecnológica "es un proyecto pedagógico que vincula los libros de texto gratuitos con recursos que enriquecen y apoyan los temas de la currícula de primaria. Se trata de optimizar materiales educativos de diversas índoles tales como: la enciclopedia Encarta, ligas a sitios en Internet, artículos especializados, video, audio y actividades pedagógicas, en una base de datos, para que estudiantes y profesores cuenten con una amplia gama de posibilidades de investigación y documentación, orientada a un aprendizaje más significativo e integral"<sup>13</sup>. El equipo con el que funciona consta de una computadora, un proyector, un pizarrón interactivo o uno antirreflejante blanco, una impresora y una guía de uso impresa.

Este proyecto se puso en marcha en el ciclo escolar 2004-2005 e inició sólo para las aulas de 5° y 6° grado y retomó los contenidos de los libros de texto siguientes: **6° año:** Ciencias Naturales, Matemática, Conoce nuestra Constitución y Atlas de México y **5° año:** Ciencias Naturales, Historia, Conoce nuestra Constitución y Atlas de México. Durante este ciclo se equiparon 21,434 aulas pertenecientes a 6,718 escuelas, de esta manera se atendió a 700 mil alumnos<sup>14</sup>.

La creación de este proyecto ha recibido serias críticas tanto desde el ámbito político como desde el intelectual y académico. La Cámara de Diputados no aprobó los recursos necesarios para echarlo a andar, fundamentalmente por no considerarlo prioritario para la educación básica y por ser elitista y excluyente. Por esta razón la Presidencia de la República debió recurrir a un financiamiento del Banco Interamericano e Desarrollo. En el ciclo escolar 2004-2005 se invirtieron mil millones de pesos en cerca de 22 mil aulas; mientras que para el ciclo en curso se planea equipar 70 mil aulas, para lo cual se requieren 2,000 millones de pesos. El problema financiero de este proyecto además se ha enturbiado con manejos dudosos en las licitaciones para seleccionar a los proveedores de los equipos. Todo ello ha contribuido a generar un ambiente de desconfianza, pues se cuestiona si Enciclopedia no se trata simplemente de un negocio. Éste será su segundo año escolar de operaciones y será necesario estar atentos al desarrollo del proyecto.

Aparte de los problemas financieros, hay otros asuntos que es necesario tomar en cuenta más relacionados con lo educativo. En primer lugar, es preciso reconocer el esfuerzo que hicieron los desarrolladores, encabezados por el Dr. Bracho, al generar un software de producción nacional que

---

<sup>13</sup> Cyberhabit. Enciclopedia. Una contribución a la revolución educativa en México. Entrevista con el Dr. Felipe Bracho Carpizo. Disponible en <http://ciberhabit.gob.mx/academia/proyectos/enciclopedia.htm>.

<sup>14</sup> Presidencia de la República (2005). V informe de Gobierno, pp. 20-21.

responde a los contenidos del plan de estudios de básica. La situación se complica por el resto del equipo tecnológico que se sumó al proyecto; pues, además de la computadora y el software, se sumó el proyector y el pizarrón electrónico, lo que encarece el proyecto. Dada la dificultad financiera enfrentada, la SEP decidió establecer unas aulas con todo el equipo señalado, y otras sólo con la computadora y el software; es decir, prescindiendo del proyector y el pizarrón electrónico. De esta manera se introduce un elemento más de desigualdad en el sistema educativo. Pero además, esta decisión abre interrogantes acerca de los recursos que son verdaderamente necesarios para sacar adelante este proyecto pedagógico.

Por otro lado, otro problema que deberá enfrentarse es la capacitación de los maestros para el óptimo aprovechamiento de las herramientas. Como se sabe, la cultura tecnológica en nuestro país no está muy difundida y seguramente los maestros enfrentarán serios problemas para el manejo de Enciclomedia, el gran reto consiste en que la SEP ofrezca a los maestros todo el apoyo necesario para que se aproveche esta herramienta y no se convierta en una inversión inútil.

En fin, si bien la Enciclomedia puede resultar un recurso pedagógico efectivo, la forma polémica como se arrancó el proyecto ha dejado muchas dudas. Sobre todo, vale la pena preguntarse si en el contexto de la educación básica éste tipo de proyecto resulta prioritario o si por el contrario la atención tendría que concentrarse en proyectos dirigidos a abatir las desigualdades presentes y mejorar la calidad. Habrá que esperar las evaluaciones de este proyecto para conocer qué tanto puede aportar en dicha línea.

### **3. TAREAS PENDIENTES**

- Instrumentar programas y estrategias dirigidos a impulsar la equidad en el nivel de educación básica; tomando en cuenta que tales estrategias no pueden centrarse sólo en garantizar el acceso y permanencia escolar; sino que deben asegurar los niveles de calidad necesarios para asegurar que todos los alumnos tengan las oportunidades adecuadas para alcanzar niveles de desempeño satisfactorios.
- Revisar los modelos educativos aplicados en educación, especialmente la educación indígena y las telesecundarias, para asegurar que respondan a las necesidades y características particulares de la población atendida y al contexto en el cual se desarrollan.
- Impulsar estrategias de intervención integrales para mejorar la calidad de la educación básica, ello implica evitar los programas aislados. Es necesario articular las acciones en un enfoque integral de calidad que contemple los insumos (recursos didácticos, tecnológicos y humanos), así como los procesos educativos diferenciados que requieren las diferentes modalidades y su relación con el contexto.

- Derogar la obligatoriedad de los tres años de preescolar y establecer las condiciones suficientes para asegurar el acceso a este nivel educativo a todos los niños en edad de cursarlo.
- Definir políticas de calidad dirigidas a mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes, tomando en cuenta las recomendaciones que se desprenden de las evaluaciones del INEE y de los resultados del PISA.
- Sacar adelante la reforma integral de la secundaria.
- Reconsiderar los programas compensatorios y, además de apoyar los insumos necesarios tanto por las escuelas como por las familias, centrar la atención en los procesos educativos que posibilitarán que la mejoría en el caso de los alumnos que actualmente enfrentan profundas desigualdades en su aprovechamiento.
- Promover el desarrollo de la investigación educativa sobre este nivel, que contemple la medición de los resultados, la valoración de los factores externos e internos de la escuela, para conocer su impacto en la calidad educativa a fin de orientar las acciones más pertinentes para impulsar la calidad en este nivel.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bracho, T (2004). *Cuarta evaluación externa del PEC*. Disponible en <http://www.sep.gob.mx>
- Cyberhabit. Enciclomedia. *Una contribución a la revolución educativa en México*. Entrevista con el Dr. Felipe Bracho. Disponible en <http://ciberhabitat.gob.mx/academia/proyectos/enciclomedia.htm>.
- Diario Oficial de la Federación, 12/11/2002
- INEE, 2005a. *Mejorar la cobertura en educación básica*. Colección Breviarios N°1. México: INEE
- INEE, 2005b. *La calidad de la educación básica en México 2004*. México: INEE
- Loera, A (2005). *Cambios en las escuelas que participan en el PEC*. Disponible en "<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Cambios%20en%20escuelas20112004vrdef.pdf>
- Muñoz Izquierdo, C (2005). "Análisis de los resultados en el PISA-2003: una oportunidad para las políticas públicas", en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 26, julio-diciembre.
- 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 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, en Monterrey, México, del 19 al 21 de enero de 2005.
- Poder Ejecutivo de la Federación (2005). V informe de Gobierno.
- SEP. *Sistema de indicadores y pronósticos*. Disponible en <http://www.sep.gob.mx/wb2>