

B.

En educación: ¿Dónde estamos en México? ¿Hacia dónde vamos?

José Ángel Pescador Osuna.

El Colgeio de Sinaloa
Mazatlán, Sinaloa; Noviembre de 2010

INTRODUCCION

Las opiniones recientes del sistema educativo mexicano, arrojan magros resultados cualquiera que sea el criterio o indicador que se utilice. Una de las más completas que se han llevado a cabo y que se hizo dentro del contexto de toda una evaluación de las políticas públicas del gobierno actual, le dio la calificación de 4.9 en la escala del 1 al 10, incorporando tres rubros o componentes que fueron calidad, oportunidades y transformación. Y es que por muchos años y especialmente durante todo el siglo pasado se reconoció que estaban detrás de los resultados educativos, retos permanentes como el crecimiento demográfico, la persistencia de la desigualdad, y la acumulación de la pobreza. A estos factores limitantes hay que agregar un aspecto administrativo que va desde la Secretaría de Educación hasta la más modesta de las escuelas, un aspecto pedagógico, que tiene que ver con la participación de los padres de familia y de distintos actores sociales y más reciente, una restricción o un conjunto de restricciones políticas configuradas por la acción del sindicato. Existen además diferencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales,

insuficiencia de la descentralización y consecuencias de las relaciones entre los grupos de poder especialmente la iglesia y los grupos empresariales.

Sin embargo, ha habido aspectos sobresalientes en el área educativa que bien vale la pena recordar, porque son de alguna manera elementos fundacionales que marcaron una tendencia donde los distintos gobiernos postrevolucionarios mostraron interés y permitieron llegar a configurar el sistema que hoy tenemos. Entre (otras cosas) lo más sobresaliente de los pasados 100 años, está lo siguiente:

Lo Sobresaliente del Siglo

1910	Fundación de la Universidad Nacional (1910) Artículo 3° (1912)
1920	Creación de la SEP (1921) Escuela Rural Mexicana (1922)
1930	La educación socialista (1934) IPN (1936)
1940	Alfabetización (1944) Creación del SNTE (1947)
1950-1960	Planes de Estudio (1959) Libros de Texto (1959)
1970	Innovación (1971) Educación Superior (1979)
1980	Modernización Administrativa (1988) Financiamiento (1994)
1990	Descentralización (1992) Evaluación (1994)
2000	Gestión (2000) Calidad (2002)
2010	Educación a Distancia (2009) Media-Superior (2009)

Planes y Programas

- Plan Nacional de 11 años (1958-1964)
- Aprender haciendo – Enseñar produciendo (1964-1970)
- Lineamientos para una Reforma Integral (1970-1976)
- Plan Nacional de Educación (1977-1982) (Programas y Metas del Sector Educativo)

- Programa nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1982-1988)
- Programa para la Modernización Educativa (1988-1994) (Acuerdo Nacional)

- Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000)
- Programa Nacional de Educación (2001-2006) – (Compromiso Social)
- Programa Sectorial de Educación (2007-2012) – (Alianza por la Calidad de Educación)

Logros Importantes

- Las misiones culturales
- La escuela rural mexicana
- La educación técnica
- Cobertura de educación primaria
- Los desayunos escolares
- El libro de texto gratuito
- Los cursos comunitarios

- La educación preescolar con servicio mixto
- La telesecundaria
- La educación bilingüe-bicultural
- Expansión de la educación superior
- Reformas jurídicas
- Enciclomedia
- Escuelas de Calidad
- Rincones de lectura

Instituciones

- INI
- IPN
- UPN
- INAH
- INEA
- CREFAL
- CONAFE

- CAPFCE
- CONALTE
- IFCMPM
- CEMPAE
- CONALEP
- COLBACH
- CONACULTA

ADMISTRACIÓN Y BUROCRACIA

Es bien sabido que para la conducción de una buena política en el ramo de que se trate, se requiere de un liderazgo definido de un equipo de trabajo que tenga claridad en objetivos y competencias para alcanzarlos y también de la instrumentación de programas apropiados para que las cosas resulten convenientes. El caso de la política educativa no es la excepción; sin embargo, debe admitirse que la falta de continuidad en la administración, que no en los cuadros burocráticos, y a veces la ausencia de liderazgo o de una planeación apropiada han alterado lo que podría definirse como una política de estado. En los últimos 50 años ha habido 9 administraciones y 15 secretarios de educación pública. Pero lo más importante de señalar es que sí ha existido un principio rector que es el artículo 3º Constitucional y una ley que en promedio se ha actualizado cada veinte o veinticinco años; primero fue Ley Orgánica de la Instrucción Pública, después Ley Federal de Educación, luego Ley General de Educación, y que ha permitido conocer la fotografía completa de la norma en materia educativa.

El artículo 3º de la Constitución cubre varios aspectos en torno a la educación que bien vale la pena recordar.

Primero, la educación debe ser laica, basada en el progreso científico, y dirigida a combatir la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Desde el punto de vista filosófico el artículo 3º define el tipo de mexicano que debe formarse en nuestras escuelas y los valores de una educación integral. En el ángulo político perfila una definición de democracia que va más allá de la visión formalista pero que tiene sus orígenes en la concepción liberal. ¿Cuál es esa concepción?

La concepción pedagógica establece la responsabilidad del estado en cuanto a la normatividad y el sentido de la unidad nacional.

En el aspecto administrativo regula la participación de los particulares, no la excluye; la noción federalista se agrega en la distribución de funciones para la federación, los estados y los municipios, y deja un apartado especial para la educación superior.

Por su parte, los titulares del ramo han elaborado un conjunto de acuerdos, reglamentos y circulares que han tornado mucho muy compleja la administración del sistema educativo. De igual forma no se han actualizado algunos ordenamientos que resultan fundamentales para la práctica educativa cotidiana, como son los casos del reglamento de las condiciones generales de trabajo, los acuerdos para la operación de los diversos tipos y niveles educativos.

En el ejercicio de estos 50 años ha habido cambios radicales, ha habido concepciones que si bien tienen grados de homogeneidad también son diferentes. Basta y sobra con recordar el caso específico de la administración 1988-1994, donde la titularidad de la SEP estuvo en cuatro secretarios y donde hubo tres reformas aparentes a los planes y programas que finalmente dieron paso a una política de carácter general que fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal del 18 de mayo de 1992.

Menciono esto porque en estos 20 años transcurridos del acuerdo nacional, donde además ya se incorporaron otras reformas, las líneas generales siguen siendo las mismas; lo que pasa es que en esto de las políticas públicas, tanto los discursos oficiales como los documentos pueden cambiar de lenguaje, pueden incluso volverse de una retórica más florida o aparentemente más intelectual. Pero la línea sigue siendo la misma, la expansión de la educación, el mejoramiento de las oportunidades, la búsqueda permanente de una equidad que parece que nunca llega. Sin embargo, durante la última década, se dio lo que nunca se había presentado en la historia de la educación pública que fue una

transición estructural política e ideológica donde se reemplaza un corporativismo liberal por un conservadurismo pragmático. Con la llegada a la presidencia de la república del PAN, se rompió la relación de equilibrio entre el sindicato y la Secretaría que se había mantenido durante décadas, que si bien es cierto generaba conflictos éstos tenían un carácter manejable. Se rompió por el mal manejo de la Secretaría de Educación Pública, se rompió por la incorporación de cuadros de muy baja preparación que desconocían casi totalmente las áreas en las que fueron ubicados, pero sobre todo se rompió por la forma tan confusa y contradictoria en que se manejaban los instrumentos diarios de la política educativa.

En otras palabras, la transición política resultó muy perjudicial para la educación nacional, y eso quedó de manifiesto claramente cuando cada acto donde se pretendía mejorar algún aspecto de la educación, surgían de inmediato el cuestionamiento de grupos distintos, especialmente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación hasta llegar en el momento actual, donde el SNTE tiene prácticamente el dominio de todas las Secretarías de Educación Pública en los estados, con lo cual la fuerza gremial se convirtió mas que nada en una fuerza política que debería corregirse de inmediato para poder enderezar el rumbo de la educación nacional.

Las relaciones del ejecutivo en la administración del Presidente Fox con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y lo mismo en la administración del Presidente Calderón, han dejado un saldo muy desfavorable en esta materia. Y no estamos en contra del sindicato como tal, porque se debe defender a una organización que está pendiente del cumplimiento de los derechos de los trabajadores y de conquistas

profesionales, pero sí tenemos que decir que lo que ha sucedido en los últimos años es precisamente casi una entrega de la Secretaría al sindicato.

FINANCIAMIENTO

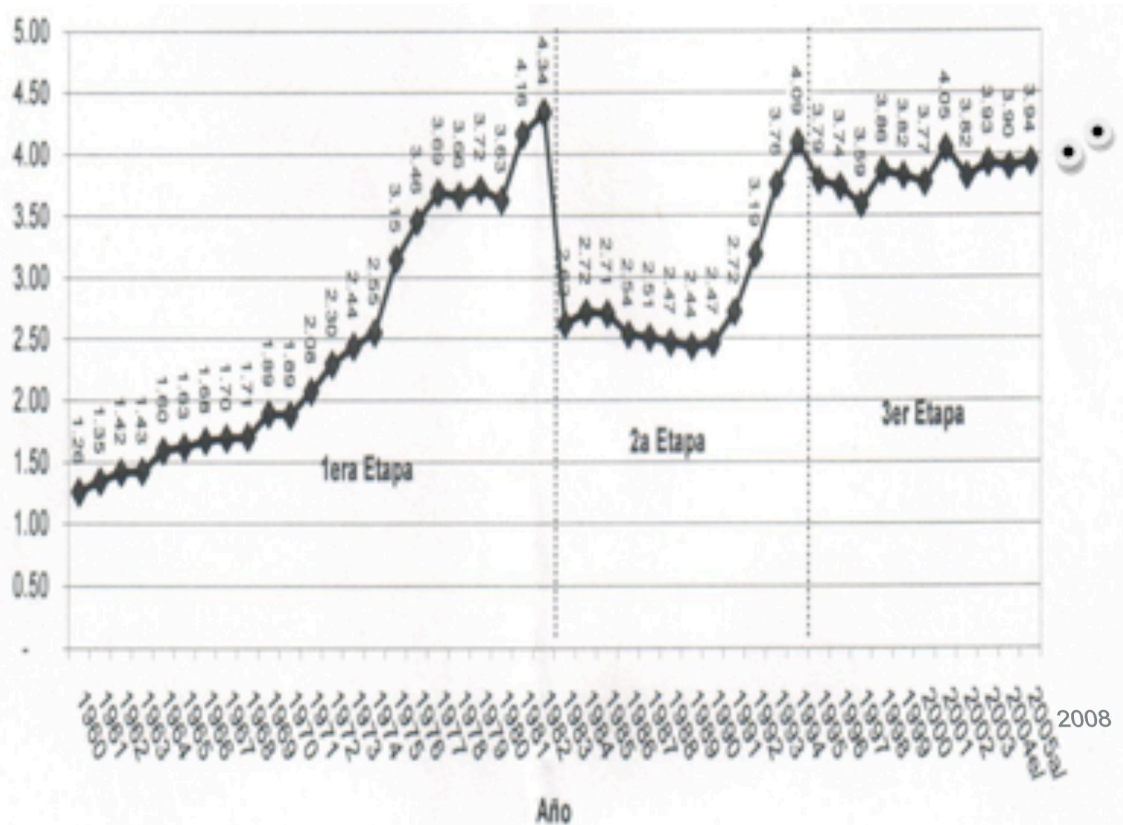
En el capítulo de financiamiento las cosas no son mejores. Visto en el largo plazo los datos hablan por sí mismos, y solamente ilustraremos con dos gráficas para darnos cuenta de que ahí tenemos un rezago importante como lo ha señalado recientemente la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo. La oferta educativa crece y por lo tanto los costos van a ser crecientes tratándose del maestro como el principal componente de los mismos. Pero eso no se quiere entender así, y hemos caído en un círculo perverso ya que hablamos siempre de la relación entre maestros-salario-calidad, que no es la forma en que se debe entender el problema. El círculo vicioso tiene que romperse en el eslabón que sostiene la formación de los docentes por una parte, y donde se encuentran los procesos de selección, reclutamiento y evaluación del desempeño; por la otra, ya se han empezado en los últimos tres años, pero que también por tratar de hacerlo tan amplia y generalizadamente y no en forma piloto y experimental para examinar resultados y luego determinar políticas, ha habido una serie consecuente de errores. En este caso lo que tenemos que decir es que una vez más la administración -en el último decenio pensó que era muy fácil resolver el problema del financiamiento con un cambio en la Ley General de Educación y ahí están tanto el artículo 21 como el transitorio, que en la administración del Presidente Fox se incorporaron para decir que en el futuro tendríamos menos problemas que-. Lo cierto es que ahora la situación es más delicada, y los estudios en los que se ha participado examinando la descentralización, el financiamiento, la aplicación de los recursos de la federación y sobre todo la forma en que se distribuyen los fondos especiales para educación, revela que con esa

política seguimos apoyando la desigualdad y por eso es que es poco lo que va cambiando esa fotografía en las decisiones coyunturales. Ya en el largo plazo vemos que la equidad y la desigualdad prácticamente permanecen inalteradas, y ahí está la raíz. Por eso nosotros hemos insistido en que es necesaria la lectura de los materiales específicos de este campo, como los que se refieren al financiamiento de la educación básica de Pablo Latapí y Manuel Ulloa, o los que tratan criterios de asignación de recursos que ha propuesto la ANUIES para la educación superior, o también los que proponen la posibilidad de regular la institucionalización de fondos para becas y apoyos específicos a estudiantes siguen proponiendo alternativa. Estas ideas deben ser valoradas detalladamente por los diputados cuando aprueben el presupuesto de egresos de la Federación.

Aquí hago una nota para señalar en un principio una reflexión personal de lo que ha venido pasando con la educación en los últimos años, y especialmente a partir de los años 50's, pero tratando de ir un poco más atrás con la idea de apuntar al final propuestas que orienten el rumbo que ha seguido la política educativa. También es una preocupación que el estudio deje perfectamente establecido dónde ha habido rupturas a una supuesta continuidad. Cabe señalar que para simplificar el texto y para aprovechar el espacio, siempre que se habla de Secretaría de Educación Pública se hace referencia al sistema en su conjunto, sin desconocer la forma federalizada en que ésta se maneja. Se sabe perfectamente que hay diferencias importantes entre las entidades y, que en consecuencia, las generalizaciones deberían evitarse, pero también es importante reconocer que los rasgos con los que se describe el sistema de alguna manera están presentes en cada uno de los estados de la república, sobre todo cuando se trata de las limitaciones o las deficiencias. Por último cabe mencionar que se han eliminado las referencias bibliográficas y estadísticas, señalando que todos los datos que se manejan tienen siempre una fuente oficial, o en el

mejor de los casos, de algún organismo internacional como el informe del relator especial sobre el derecho de la educación de la ONU, o el reporte de la OCDE, o los anuarios del INEE y de la propia SEP.

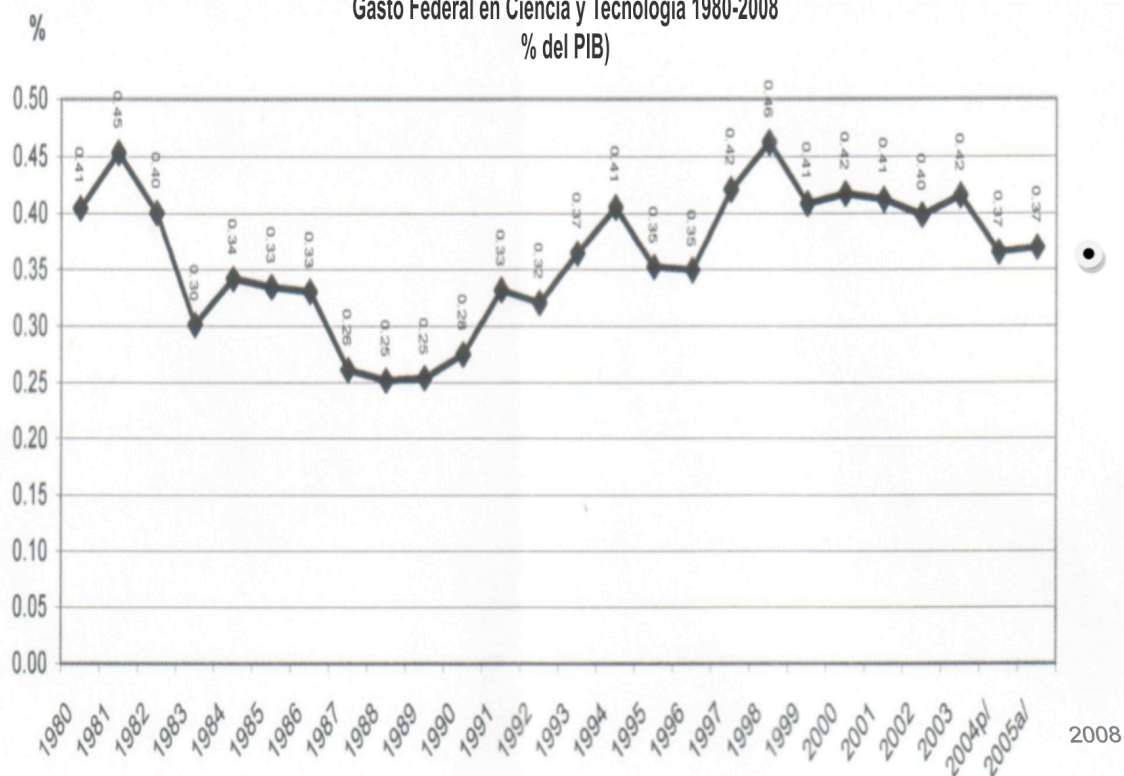
México: Tendencias del Gasto Público Federal en Educación, 1950-2008
(Porcentaje con respecto al PIB)



Nota: e/ estimado al cierre, a/aprobado por el Congreso de la Unión.

Fuente: Para el periodo 1960-2003, Poder Ejecutivo Federal. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Congreso de la Unión; para 2004 el valor es estimado al cierre del año en los Criterios Generales de Política Económica 2005, y las cifras de 2005 corresponden al Presupuesto de Egresos publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gasto Federal en Ciencia y Tecnología 1980-2008 (% del PIB)



Nota: pl/preliminar al 4to trimestre del año; al/decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 publicado por la SHCP.
 Fuente: Elaboración propia con información de 1980 a 1989 tomando de indicadores de Actividad Científica y Tecnológica, CONACYT, México, 1996; de 1990 a 2002 de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Congreso de la Unión. 2003 Cuarto Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal. 2004 información preliminar al 4to trimestre del año publicado por la SHCP. Para 2005 tomado del Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación aprobado por el H. Congreso de la Unión.

Magisterio y Sindicato

Frente a los retos que enfrenta el sistema educativo en materia de equidad, calidad, financiamiento y rezago, hemos perdido la capacidad de asombro, pero también de indignación.

Enfrentamos un grave problema porque hemos dejado la educación de los adultos en manos de la televisión, y la formación de los niños en las del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

A esto hay que agregar un sistema que no ha concluido su proceso de descentralización, pues subsisten vestigios de un centralismo muy marcado en planes, programas, libros de texto y evaluaciones, y algo peor: los maestros han perdido el compromiso y la motivación de ser constructores de una pedagogía alternativa en las aulas.

El mayor reto que tiene el sindicato es redefinir la relación con la SEP. Esa institución puede hacer mucho bien, pero está empezando a hacer mucho mal. De entrada, es injusto que exista una oposición sindical a ciertos cambios únicamente por lo que significan en términos de intereses políticos o partidistas sobre todo cuando existen críticas ciudadanas respecto de las prioridades patrimonialistas con las que se percibe el ejercicio de algunos líderes sindicales. Esto genera desánimo, pues se requiere de una observación a la moral pública y respeto a la ley. Ahí enfrentamos una de las grandes disyuntivas del sistema educativo, porque debemos optar por la calidad, la ética, la definición de proyectos, el respeto a lo que diga la sociedad, la innovación, los modelos alternativos en los estados, el fortalecimiento de un sistema educativo federalizado y a la defensa de las prioridades.

EVALUACION EDUCATIVA

En materia de evaluación son muchos los avances que se han logrado pero también son muchas las áreas que deben corregirse para poder seguir apuntalando una verdadera cultura en este campo, desde hace muchos años se practican las evaluaciones escolares, micro y macro, en nuestro país. Desde hace ya décadas se aplican las pruebas estandarizadas, que utilizan indicadores pero quizá fue hasta los últimos años cuando se hizo de una manera más ordenada, sistemática y continua para poder apreciar la evolución de la educación. Servicios especializados como los cursos comunitarios, políticas generales como la de la telesecundaria, comportamientos institucionales como el de la Universidad Pedagógica; todos han pasado la lupa de la revisión que los especialistas en el campo y los investigadores han llevado a cabo. Baste recordar que desde los 70's había aplicaciones masivas de exámenes en distintos niveles y grados escolares que de alguna manera daban una aproximación de cómo operaba el sistema. Sin embargo, fue hasta el surgimiento, o más bien el uso ampliado de las pruebas internacionales cuando México se incorporó a esta nueva corriente también presionado por los organismos como el Banco Mundial, la OCDE, y otros que consideran que es mucho más fácil la medición de los resultados cuando se tienen instrumentos homogéneos y objetivos, que cuando se hacen análisis cualitativos de cada país en lo particular.

Así es como a partir del año 2000, cuando se dan a conocer resultados de 5 años antes (del TIMSS), la demanda de los grupos sociales, algunos con intereses particulares, se vuelve mucho más claridosa en torno a la aplicación de exámenes y al uso de las pruebas para medir los aprendizajes. Y la Secretaría responde de una manera confusa y diríamos totalmente ajena a la realidad porque no habían utilizado los resultados. Surgieron pues ENLACE y EXCALE a nivel censal y a nivel muestral que hasta

ahora empiezan a consolidarse, pero cuyos resultados han sido dados a conocer periódicamente al igual que la posición que México ocupa en las pruebas internacionales ¿Qué nos deja el balance de todas estas aplicaciones y esta forma de evaluar? Resultados magros, resultados limitados. Por supuesto, que México no vive una catástrofe silenciosa; no es un país de reprobados como en dos ocasiones lo ha denominado al sistema educativo Gilberto Guevara Niebla. Es una preocupación, es un asunto importante, es algo que amerita reflexionarse y que obliga a cambios sustanciales. Son cambios que se pueden lograr porque de lo contrario este país no estaría donde se encuentra, no es una catástrofe que haya sido permanente y tampoco todos son reprobados en este país. Aún cuando entendemos el significado de la frase y no caemos en el error de creer que sea una generalización para toda la sociedad, vale la pena insistir en el señalamiento porque independientemente de los calificativos lo cierto es que estamos viviendo un problema grave, y ese problema grave se tiene que resolver. Por eso es que de alguna manera tenemos que dejar perfectamente claro que la forma en que se empezaron a aplicar las pruebas, la forma en que se empezaron a difundir los resultados, fue por lo demás limitativa y contradictoria. Una vez más la administración dio muestras de su ingenuidad, especialmente la administración del Presidente Fox, y creyeron que podría mejorarse la educación solamente con la aplicación de resultados, cosa que no ha sucedido. Tampoco podemos decir que se haya agravado, sobre todo por el crecimiento de la oferta educativa, pero que tampoco se puede engañar con un espejismo de que la aplicación de la prueba en si misma garantiza el mejoramiento de los resultados. Falso, y eso tiene que quedar perfectamente claro.

Todavía hacia el interior de la Secretaría de Educación Pública parece existir un forcejeo entre la Dirección General de Evaluación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa que tiene que resolverse desde la propia Ley General de Educación, y que mientras no se haga, habrá presiones para que el Instituto tienda a ofrecer resultados que de alguna manera no llegan a quienes les debe llegar, mientras que ENLACE se generaliza como la idea de que estamos evaluando y, que por eso estamos yendo por el buen camino. Hasta ahora no se sabe cuáles han sido los usos de Enlace y cómo se han concebido nuevos instrumentos de política a través de dicho examen.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Para poder plantear algunas recomendaciones de política educativa, conviene responder a varias interrogantes que son tema común en todos los documentos recientes elaborados tanto por investigadores nacionales como por expertos de organismos internacionales. Entre los más recientes tenemos el del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación en México de la ONU; el de la OCDE sobre políticas de desarrollo social y evaluación de docentes, gestión escolar y participación social. Así como otros anteriores del Observatorio Ciudadano de la Educación y de la misma Secretaría de Educación Pública.

Cómo hablar de equidad si la exclusión educativa es, en ocasiones, resultado de la política gubernamental, y el rezago actual es una muestra palpable de ello.

Cómo hablar de calidad si la eficiencia y la eficacia del proceso educativo siguen permeadas por interminables trámites burocráticos, si los resultados obtenidos en los procesos de escolarización no permiten avanzar, y si los egresados no logran encontrar empleo bien remunerado.

Cómo hablar de pertinencia si las reformas curriculares, libros de texto y materiales educativos tratan sobre una realidad alejada de las condiciones de la escuela y si los maestros no son tomados en cuenta para diseñar y proponer soluciones a los problemas derivados de la acción educativa.

Finalmente cómo hablar de calidad, equidad y pertinencia, si estamos sujetos a un sistema educativo cerrado, que limita la creatividad de los educadores y no posibilita la conciliación entre realidad, expectativas y demandas sociales, institucionales, profesionales y personales.

Las razones son claras y contundentes: en la concepción de la política educativa el elemento político es el que cuenta, lo educativo casi siempre es marginal. La evaluación en la educación básica llegó un poco tarde; se

practica pero no se utiliza; la investigación educativa tiene frente a sí restricciones importantes, pero la más significativa es la actitud del tomador de decisiones. Los expertos escriben demasiado, pero los funcionarios leen muy poco.

No obstante ello, en múltiples foros y reuniones de los años recientes han surgido un conjunto de propuestas que agrupadas en grandes temas aparecen como sigue:

Currículum 13, cobertura y equidad 12, prácticas escolares 10, financiamiento 9, descentralización y federalismo 9, relaciones SNTE 8, evaluación 6, formación de maestros 5, participación 5.

La limitación del espacio es lo que me obliga a pedirte amable lector, que interpretes qué es lo que está detrás de los números.