El Programa Sectorial de Educación 2007-2012: continuidad sin novedades

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

El pasado 28 de noviembre se dio a conocer el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007–2012,[1] cuya difusión genera grandes expectativas pues contiene las políticas, estrategias, líneas de acción y metas que el gobierno propone llevar adelante en este sector. Este documento, en contraste con el de las dos últimas administraciones, presenta un formato bastante esquemático y general, orientado a los resultados, carente de una visión diagnóstica y conceptual que permita contextualizar las propuestas hechas, lo que es desacertado para un documento que debe comunicar y buscar consenso en los objetivos y estrategias propuestos. Pese a la relevancia que debería tener, el programa resulta de poca ayuda para identificar y comprender la lógica de las acciones que emprenderá en el campo educativo el gobierno de Felipe Calderón, para identificar a las instancias responsables de su ejecución, o para reconocer su viabilidad política y financiera.

El documento está organizado en seis objetivos principales y en referencia a cada nivel del sistema educativo, así como en función de algunos temas transversales (evaluación, infraestructura, sistema de información, marco jurídico y mejora de la gestión institucional). Para cubrir cada uno de los seis objetivos hacia 2012, se presenta una amplia cantidad de propuestas pero muy pocas de ellas se concretan en metas puntuales (tabla 1). La mayoría de estas metas se presentan de forma esquemática, sin ponderación alguna, y dejan importantes dudas sobre la posibilidad de su cumplimiento en el tiempo establecido, así como de su relevancia e impacto para el mejoramiento del sistema educativo.

Se pueden observar algunas características de continuidad en las propuestas del PSE, con respecto a las tendencias generales que han seguido las políticas educativas desde mediados de la década de los ochenta: a) políticas para el mejoramiento de la calidad educativa vinculadas con procesos de evaluación y distribución de recursos; b) políticas de equidad sustentadas en acciones compensatorias hacia grupos focalizados; c) adecuación de los procesos de formación a los requerimientos del mercado laboral, y d) aplicación de tecnologías de la información y comunicación a los procesos de formación. No obstante el aspecto positivo que pudiesen tener estas políticas generales, es claro que hasta la fecha no han brindado los resultados esperados y por lo tanto, preocupa que en el PSE se proponga su continuidad sin mayor análisis.

Políticas para el mejoramiento de la calidad

Desde hace poco más de veinte años los problemas de la calidad y la eficiencia en el manejo de los recursos han constituido temas centrales de la política educativa, estrechamente vinculados a procesos de evaluación. Asimismo, la atención hacia los grupos más rezagados educativa y socialmente se empezó a estructurar con base en programas de apoyo dirigidos hacia grupos focalizados, principalmente a través de becas económicas. Este tipo de acciones se fortalecieron con el paso de los años y constituyen hoy en día el fundamento de muchas de las propuestas que se presentan en el PSE. Por ejemplo, en educación básica se propone establecer criterios de evaluación para todos los programas federales (Escuelas de calidad, Escuela segura), además de los programas de evaluación del logro académico de los alumnos que ya existen (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, ENLACE, y el Examen de la Calidad y el Logro Educativo, Excale). En educación media superior, se propone la creación de un sistema integral de evaluación permanente que incluya diversos objetos de evaluación: los subsistemas y al sistema en su conjunto, directivos, docentes, alumnos y programas. Mientras que en educación superior se propone la conti-

Tabla 1. Objetivos, propuestas y metas en el PSE 2007–2012

Objetivos	*Núm. de Propuestas**	*Núm. de Metas*
1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.	109	12
2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.	115	11
3. Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.	37	4
4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.	43	4
5. Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.	64	5
6. Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.	79	5
Temas transversales	105	-

* En el PSE bajo el título de estrategias y líneas de acción se desglosan las propuestas para cubrir cada uno de los objetivos; sin embargo, la mayor parte de ellas son muy generales y no identifican las instancias responsables de su ejecución; además, como se observa en la tabla, sólo un reducido número de ellas se concreta en metas específicas.

nuidad, ampliación y consolidación de muchas de las medidas de evaluación y certificación que se han venido aplicando a nivel de las instituciones, los programas, los académicos y los alumnos, para las instituciones públicas; así como la revisión de los criterios que regulan el otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (REVOE) en el caso de las instituciones privadas. En perspectiva, el PSE plantea el incremento de las prácticas de evaluación en todos los niveles y modalidades del sector educativo e, incluso, algunas propuestas ya apuntan hacia el establecimiento de mecanismos para evaluar a los evaluadores.

Sin embargo, preocupa la poca eficacia que estas políticas han mostrado para promover un mejor desempeño del sector educativo, pues la evaluación se ha vinculado a la distribución de recursos económicos, mientras que las políticas de apoyo a grupos focalizados han resultado insuficientes para contrarrestar los factores estructurales que limitan las posibilidades de estos grupos para mantenerse, avanzar y obtener mejores resultados académicos.

Las propuestas del PSE encaminadas a desarrollar los procesos de evaluación y la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa buscan identificar los avances y problemas que se presentan en el sistema educativo, orientar la toma de decisiones para la mejora del sistema, y establecer mecanismos para la rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos destinados al sector. No obstante, hasta la fecha, el uso que se le ha dado a la evaluación está lejos de cubrir estos objetivos. Las propuestas del PSE al respecto son tan generales y difusas que corren el riesgo de quedar plasmadas sólo en el papel. Hubiese sido adecuado que entre las propuestas del PSE se asegurara que los recursos destinados a los procesos de evaluación se vieran reflejados en la mejoría de los aprendizajes de los alumnos, evitando que se constituyan en elementos de simulación para la obten-

ción de recursos por parte de las instituciones, los programas educativos, los docentes y los alumnos. A pesar de que se propone el logro de la calidad como objetivo estratégico, ésta se concibe básicamente como insumos y resultados, dejando de lado los procesos de innovación pedagógica.

En la medida que el PSE concentra sus estrategias en la intensificación de los procesos de evaluación, pasa por alto la necesidad de fortalecer la profesionalización de los docentes. Esto sugiere formular a la Secretaría de Educación Pública (SEP) la siguiente pregunta: ¿qué sentido tiene intensificar la evaluación sin satisfacer al mismo tiempo la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza (mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento de la profesionalización de los docentes), indispensable para mejorar los resultados de los procesos que van a ser evaluados?

Políticas de equidad

Las metas planteadas en el PSE en materia de equidad están orientadas al aumento del número de becas en los diferentes niveles educativos para grupos focalizados, principalmente población de bajos recursos; se menciona también la aplicación de políticas compensatorias para ampliar las oportunidades educativas (cobertura) en las entidades más rezagadas, entre la población indígena, y entre la población de 15 a 39 años que no ha concluido la educación básica. También se plantea aumentar el número de aulas de telesecundaria equipadas con tecnologías de la información y comunicación, pasando de un 3.7% que se tiene actualmente a 100% de las mismas.

Con las medidas anteriores se espera alcanzar la meta de aumentar los años promedio de escolaridad de la población de 8.4 a 9.7 años hacia el año 2012. Aunque estas propuestas parecen alentadoras, se carece de un análisis sobre su viabilidad financiera que sustente la posibilidad de concretarlas, más aún considerando que los aumentos principales de cobertura se centran en la educación media superior (9.4 %) y superior (5.7 %), cuyos costos por alumno atendido son los más elevados del sistema educativo. Al considerar solamente la propuesta para la educación superior y con base en las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (Conapo), sería necesario crear aproximadamente 80 mil nuevos lugares anualmente para que en 2012 se lograra tener una cobertura de 30 por ciento.

Conviene destacar que en el PSE no se asumen propuestas concretas respecto a los compromisos del Estado en el financiamiento del sistema educativo, aunque se señala que "la estimación de los recursos para la ejecución del Programa estará determinada en los proyectos de presupuestos que anualmente sean presentados por la SEP y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos." Este párrafo del PSE permite considerar la continuidad de las prácticas discrecionales en la determinación de la magnitud y distribución de los recursos para el sector, así como las prácticas de negociación entre los diferentes actores que dependen del presupuesto federal, lo cual redunda en que los más beneficiados sean los actores que cuentan con mayor poder y capacidad de presión política. Se ignora lo estipulado en la Ley General de Educación concerniente a que desde el año 2006, los recursos anuales que debe destinar el Estado (gobiernos federal, estatal y municipal) al gasto educativo no debe ser menor a 8% del producto interno bruto (PIB); de los cuales al menos el 1% del PIB debe corresponder exclusivamente al financiamiento de la investigación científica y tecnológica en las instituciones de educación superior. En suma, siguen quedando indefinidas las bases para establecer una política de Estado relacionada con el financiamiento del sector educativo y la posibilidad de brindar presupuestos multianuales, las cuales constituyen propuestas centrales de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

Con respecto a la ampliación y distribución equitativa de las oportunidades educativas, hubiese sido necesario asegurar que la incorporación de los sectores más rezagados no se realice en función de una mayor diferenciación y segmentación de las modalidades educativas. En el caso de la educación superior, parece que no se llevará a cabo la ampliación de la cobertura mediante la modalidad de universidades públicas estatales y federales, sino a través de las universidades tecnológicas y politécnicas, instituciones que se han caracterizado por presentar un costo por alumno mucho menor al de las universidades públicas estatales y federales e institutos tecnológicos, pero cuyo modelo educativo no ha logrado desarrollar la calidad y relevancia deseables.

La carencia más notable que se advierte en el capítulo del PSE referido a las políticas de equidad, se encuentra en el hecho de que la SEP no asume el compromiso de asegurar la pertinencia de los procesos educativos que sería indispensable para combatir la inequitativa distribución de los aprendizajes. Por lo que hace a la educación básica, es verdaderamente lamentable que, después de tantas opiniones expresadas por multitud de especialistas, el PSE insista en establecer solamente medidas compensatorias. Estas medidas si bien son indispensables para combatir las desigualdades en el acceso al sistema escolar y la permanencia en el mismo, no son suficientes para impedir que los aprendizajes se sigan distribuyendo inequitativamente, lo cual, a la larga, incide en la desigual distribución de las oportunidades de permanencia en el sistema escolar.

Educación y mercado laboral

En los niveles de educación media superior y superior y en los Centros de Formación para el Trabajo, las propuestas del PSE se orientan a adecuar los sistemas de formación a las necesidades productivas. Este tipo de propuestas parten del supuesto de que la formación que brinda el sistema educativo es deficiente o poco adecuada a los requerimientos del sector productivo y, por ello, a los egresados no les resulta fácil conseguir un empleo. Estas medidas consideran únicamente los factores de la oferta y no los de la demanda en el mercado de trabajo, lo cual hace poco probable que se logren resultados positivos; es decir, aunque el sistema educativo puede reformar sus procesos de formación no tiene la capacidad para generar empleos, puesto que ello corresponde al sector productivo.

Cabe recordar que la educación de nivel medio responde a dos fines distintos: preparar para la universidad y para el trabajo, según se trate de la modalidad propedéutica o la técnica. Existe la propuesta de un certificado único para el nivel, que supone para los alumnos que egresen de la educación media superior recibir un documento que les acredite oficialmente sus estudios, y que las instituciones emitan certificaciones parciales por tipos de estudio, particularmente las que correspondan a la formación para el trabajo, lo que no necesariamente aseguraría que los egresados puedan conseguir empleo. Se requerirían políticas y programas más amplios que contemplen el desarrollo y vinculación entre ambos sistemas para tener cierta expectativa de éxito.

Las tecnologías de la información y comunicación

El PSE señala la transformación del programa Enciclomedia, uno de los programas prioritarios de la pasada administración al que se destinaron importantes recursos; sin embargo, no se fundamenta el por qué es necesaria dicha transformación y por qué ahora la propuesta de crear Centros Virtuales para la Educación Básica con aulas de telemática educativa resulta positiva.

Las propuestas de ampliar la utilización de la tecnología en los diferentes niveles y modalidades del sector educativo carecen de una propuesta pedagógica concreta, no están acompañadas de algún análisis de viabilidad financiera que asegure estos servicios en los planteles escolares, ni tampoco detallan los procesos de capacitación necesarios para impulsar y asegurar que los docentes los usen de forma adecuada. Cuatro metas concretas se refieren a este tipo de servicios en las instituciones educativas: 1) ampliar las aulas de medios con telemática de 51.9% a 100%; 2) pasar de un promedio de 18.2 a 10 alumnos por computadora en los planteles federales de educación media superior; 3) aumentar de 85 a 100% las instituciones públicas de educación superior conectadas a internet en bibliotecas, y 4) aumentar de 24.2 a 75% la cantidad de docentes de primaria y secundaria capacitados en el uso educativo de las tecnologías.

Cabe mencionar que la meta de aumentar de 3 a 100% el porcentaje de aulas de telesecundaria equipadas no se encuentra en este objetivo del PSE, sino en el correspondiente al aumento de oportunidades educativas y equidad. De la misma manera, varias de las medidas propuestas en este apartado se encuentran distribuidas en los otros objetivos del programa; sin embargo, muchas de ellas son tan generales que permiten dudar de la viabilidad de llevarlas adelante, todo lo cual habla de la falta de estructuración del PSE.

Un aspecto que adquiere relevancia es el de educación abierta y a distancia en todos los niveles –en tanto se prevé que se constituirán en uno de los mecanismos fundamentales a través de los cua-

les se ampliará la cobertura de la educación–, y el de la supervisión y evaluación de la aplicación de las tecnologías. Pero cabe preguntarse: ¿cómo es que estas modalidades pueden responder al reto de brindar una educación de calidad?

Comentarios generales

Las propuestas del PSE no sólo reflejan continuidad con respecto a las políticas seguidas desde mediados de la década de los ochenta, sino la intensificación de las mismas. Estas políticas relacionadas con la calidad, la equidad, el uso de nuevas tecnologías y la adecuación de los procesos de formación a los requerimientos del sector productivo, no han brindado los resultados esperados. De forma reiterada, las medidas que se han propuesto han resultado insuficientes o, peor aún, tienen efectos contraproducentes y ello no siempre se debe a un mal diseño, sino a que muchas veces no son puestas en práctica y quedan sólo como recursos retóricos de los programas. Sería necesario establecer mecanismos que obligaran al Estado a cumplir los compromisos establecidos en los programas sectoriales y en las leyes y normas que indican los compromisos con respecto al desarrollo del sistema educativo. Mientras esto no ocurra, probablemente seguiremos lamentando el incumplimiento de las responsabilidades del Estado con la educación.

Es preocupante que el sistema educativo se mantenga atrapado en el juego de intereses políticos y económicos de diversos grupos de interés, como es el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuya lidereza ha logrado negociar con el gobierno federal diversos privilegios y concesiones que le permiten mantener el control y ciertas prerrogativas sobre la educación básica, como la creación de "una norma oficial mexicana" y el establecimiento de una nueva fase del Programa de Carrera Magisterial. Ello, a pesar de que esta organización sindical ha sido calificada por académicos prestigiados y organismos nacionales e internacionales como uno de los principales obstáculos para establecer cambios que redunden en el mejoramiento del sistema educativo. Asimismo, la falta de compromiso del Estado provoca que cada año el presupuesto educativo se siga definiendo discrecionalmente en razón de coyunturas políticas y el juego de intereses de los actores que participan de estos recursos.

Pese a haber transcurrido casi un año entre la toma de posesión de las nuevas autoridades y la publicación del PSE, éste muestra claras evidencias de ser un documento improvisado, con falta de estructuración y coherencia en sus propuestas. Las nuevas autoridades no han puesto atención realmente a la riqueza de recomendaciones hechas por diferentes grupos interesados en la educación, tales como el Consejo de Especialistas, el Observatorio Ciudadano de la Educación y la ANUIES, entre otros. El PSE deja ver que por participación social se entiende sólo la actuación del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y de los consejos estatales y escolares, visión que resulta sumamente limitada, además de poco viable y funcional.

Conviene señalar finalmente que la elaboración de este Programa careció de los criterios esenciales que recomendamos en nuestra Plataforma Educativa 2006: 1) *sustento técnico*, basado en el conocimiento del funcionamiento del sistema educativo en su conjunto, que requiere aprovechar los resultados de la investigación educativa; 2) *visión integral del sistema*, de los problemas y sus causas, de los procesos y de los actores; 3) *consenso* de los diferentes actores involucrados en el diseño, la ejecución y la evaluación; 4) *evaluación fundamentada y objetiva* de las políticas y de sus estrategias, y 5) *criterios y mecanismos para el combate a la corrupción*, la irresponsabilidad, el clientelismo, al corporativismo y a la simulación.

[1] Este escrito se sustenta en la versión de 64 páginas del PSE 2007-2012 (disponible en http://www.sep-.gob.mx/wb2). Cabe aclarar que a la fecha de realización de este artículo persistían dudas sobre si se trataba de la versión definitiva del Programa o constituía sólo una versión abreviada del mismo, en cuyo caso nos encontraríamos en espera de conocer la versión extensa.

Grupo de redacción de OCE:
Colaboraron en este número Teresa Bracho, Alejandro Canales, Daniel Cortés Vargas, Pablo Latapí Sarre, Alejandro Márquez, Carlos Muñoz Izquierdo, Maira Pavón Tadeo, Roberto Rodríguez, Marisol Silva Laya y Lorenza Villa Lever.
Invitamos cordialmente a todos los ciudadanos a sumarse a nuestra iniciativa. Visítenos en: http://www.observatorio.org