Alianza por la Calidad de la Educación: entre la crítica y la apariencia

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Colaboraron en este número: Teresa Bracho, Alejandro Canales, Daniel Cortés Vargas, María de Ibarrola, Pedro Flores Crespo, Antonio Gómez Nashiki, Pablo Latapí Sarre, Aurora Loyo, Aldo Muñoz Armenta, Carlos Muñoz Izquierdo, Maira Pavón Tadeo, Miguel A. Rodríguez y Sylvia Schmelkes.

Está por cumplirse un año de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación. Su lanzamiento, el 15 de mayo de 2008, no fue resultado de una propuesta de diálogo con otros actores sino producto de un acuerdo tomado al más alto nivel, lo que puso en evidencia la fuerte relación entre el gobierno federal y el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE). Algunos organismos recibieron con beneplácito la propuesta, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como importantes líderes de opinión en México. Otros grupos, como el magisterio en los estados, expresaron un rechazo abierto a la misma, al extremo de cerrar las escuelas, y fue objeto de numerosas críticas y cuestionamientos por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), investigadores, expertos educativos y sectores de la sociedad civil. Aunque la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el sindicato insisten en impulsarla el camino no está claro. Este pacto, posicionado por encima del Programa Sectorial de Educación 2007-12 (PSE), tiene un futuro incierto y, con el tiempo, parece ser que se diluirá para convertirse en una alianza más, sin entrar a fondo en el mejoramiento de la educación en nuestro país.

¿Puede un acuerdo cupular impulsar en mayor grado el desarrollo educativo más que un programa integrado de políticas como el PSE?

Avances oficiales

Los datos más recientes de la Alianza se encuentran registrados en el informe general de avances de noviembre de 2008 que publica la página web de la SEP. Cada uno de los cinco ejes rectores que la conforman reporta lo siguiente:

Modernización de los centros escolares

En este eje el énfasis está puesto en la infraestructura y el equipamiento, las tecnologías de la información y la comunicación y la gestión y la participación social. Se menciona que las escuelas con mayores necesidades de apoyo en infraestructura y equipamiento ascienden a 33 455 y que en el ciclo escolar 2008-09 se atenderán 9 876 escuelas, lo que representa 29.5% del total; la meta en el actual ciclo es equipar 14 mil planteles. Sin embargo, la rehabilitación de escuelas resuelve el problema sólo por una vez, pues la Alianza no propone modificar los mecanismos de asignación de recursos que permitan asegurar que no se descapitalice el sistema y, sobre todo, que a las escuelas más pobres se les deje de dotar de menos recursos.

En el caso de las tecnologías se menciona la puesta en marcha de 200 aulas de secundarias generales y técnicas para la prueba piloto, la conectividad a internet en 144 aulas y la instalación de contenidos en 59 aulas. Lamentablemente, estas cantidades quedan rebasadas por las necesidades tecnológicas de millones de niños y niñas que no tienen acceso todavía a una computadora ni cuentan con la capacitación requerida para su uso (incluso algunos maestros presentan esta situación).

La gestión y la participación social tienen el peso más fuerte en este informe. Se habla de la conformación de 39 993 Consejos Escolares de Participación Social, el impulso en 20 250 escuelas de modelos de gestión participativa, y la capacitación

de 10 mil directores de preescolar y 29 935 de primaria y secundaria. Por otra parte, se menciona que suman 14 308 las escuelas incorporadas al Programa Escuela Segura (cifra por debajo de lo programado para el ciclo 2008-09: 37 mil); que ya suman 790 (cantidad inferior a la esperada, es decir, 5 500 escuelas) las que participan en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo; y que se incorporaron 4 781 escuelas al Programa Escuela Siempre Abierta, cuando se programó para el presente ciclo escolar un total de 21 mil.

Sobre el Programa Escuelas de Bajo Rendimiento, se reporta que se elaboró el documento del modelo para la atención educativa en este tipo de escuelas, pero no se proporcionan datos sobre los avances en la meta de impulsar y reforzar 32 mil centros educativos. Habría que preguntar: ¿en qué forma este programa altera la de por sí sobrecargada vida cotidiana de las escuelas (4.30 horas de clase 200 días al año), y qué nuevas funciones y responsabilidades le adjudica a la escuela?

Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas

Con el objetivo de garantizar que quienes enseñan a los niños y quienes dirigen los centros escolares estén debidamente seleccionados, formados y reciban los estímulos e incentivos merecidos, este eje se divide en tres apartados: ingreso y promoción; profesionalización; e incentivos y estímulos.

El punto que más beneplácito causó en la opinión pública, aunque llegó a causar la rebeldía de los maestros, fue el correspondiente al ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y vacantes definitivas mediante concurso. La SEP lanzó el 28 de julio de 2008 dos convocatorias públicas: la de nuevo ingreso al Sistema Educativo Nacional y la de docentes en servicio. Sin embargo, con esta propuesta se dejó prácticamente de lado la formación inicial de los maestros.

De acuerdo con el informe, hubo 109 415 aspirantes (79 172 a nuevo ingreso y 30 243 docentes en servicio), de los cuales concluyeron el proceso de registro 80 566 aspirantes (59 051 de nuevo ingreso y 21 515 docentes en servicio). La convocatoria se abrió para cerca de 8 500 nuevas plazas, lo que indica la ignorancia, el descuido o el desinterés de la SEP respecto de la magnitud real del problema.

En su oportunidad, la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP,[1] manifestó que con el concurso nacional público de oposición se terminaría con la asignación de plazas que no obedeciera a la calidad educativa, dándose un paso irreversible ya que "la sociedad no permitirá que regresen prácticas ilegales de otorgamiento de plazas, como la venta de las mismas o aquellas heredadas". Debe considerarse que si bien la venta de plazas es una franca corrupción, la herencia de las mismas está prevista en los acuerdos de la SEP-SNTE desde hace tiempo, tiene bases legales y supone una conquista sindical justificada por el principio de solidaridad con la familia del trabajador fallecido, que de esa manera no quedará desprotegida. Pero en los hechos se ha configurado un tipo diferente y más sutil de corrupción al olvidarse que formalmente el acuerdo consiste en que "en igualdad de circunstancias", el familiar del trabajador fallecido tendrá prioridad sobre otros concursantes y en el hecho de que ni siquiera se concursan las plazas.

La influencia del SNTE sobre la asignación de las plazas sólo cambió de estrategia. Cada sección sindical definió, en acuerdo con las secretarías de educación estatales, qué maestros participarían en los concursos; además, no hubo convocatorias públicas en los estados para que participara todo aquel que cumpliera con los requisitos de ingreso al sistema educativo y no se sabe, hasta la fecha, quién hizo el examen y con qué criterios. Tampoco hubo una "guía" o "temario" para hacer el examen. En los estados donde la plaza se hereda de manera abierta (Morelos, Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Veracruz), las cosas no cambiaron. Solamente algunas plazas de nueva creación, ubicadas fundamentalmente en preescolar y telesecundarias, fueron concursadas.

Una vez aplicado el examen, el 11 de agosto, y conocidos los primeros resultados que indicaban que una proporción importante de los sustentantes estaban "reprobados", se evidenció que un examen improvisado no puede cumplir con una tarea como la propuesta, que un concurso de este tipo no erradicará la corrupción en el manejo de plazas, y que el SNTE seguirá controlando el escalafón y otras prestaciones. Por otra parte, faltó ofrecer información a los maestros y a la sociedad, sobre todo de la información sobre los estados que ya aplican concursos de ingreso y la experiencia que han tenido.

Michoacán y Oaxaca no participaron en el proceso. Sobre ello no se dan razones oficiales de la falta de acuerdo, pero debe recordarse que fueron los propios maestros quienes a través de mítines, marchas y paros manifestaron su rechazo porque la Alianza atentaba contra la educación pública, obligatoria y gratuita. Tampoco debe dejar de mencionarse que se presentó en ciertos periodos el cierre total de escuelas en Morelos, Guerrero y Quintana Roo. Esto es una muestra del problema que enfrenta el gobierno federal al querer imponer lo que considera una política educativa de Estado sin contar con los consensos necesarios para mantenerla, fortalecerla y consolidarla. Más aún cuando este pacto cupular se ha sobrepuesto en la agenda educativa gubernamental.

El reporte informa que se aprobaron lineamientos para la participación de las instituciones de educación superior en el catálogo de cursos nacionales y el proyecto de acta de instalación de los consejos estatales del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio. Dicho sistema, instalado inicialmente en el estado de Puebla, amplía la participación de las instituciones de educación superior en la formación de maestros y da prioridad a la obtención de especialidades, maestrías y doctorados. Sin embargo, ¿hasta qué punto los lineamientos exigirán a estas instituciones prepararse en materia de didácticas específicas –integración entre el conocimiento disciplinario y el conocimiento para enseñarlo– que son las que se requieren para la enseñanza? ¿Cómo se va a garantizar que las universidades –públicas y particulares–, que sean capaces de ofrecer los cursos de mayor calidad, sean las contratadas para impartirlos? ¿Se continuará apoyando a las normales y a la Universidad Pedagógica Nacional para mejorar sus funciones en materia de formación continua de los profesores y articularla con la formación inicial?

Bienestar y desarrollo integral de los alumnos

El eje se divide en dos apartados: salud, alimentación y nutrición; y condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno. En el primero se establece el compromiso de capacitar a las comunidades educativas para que desarrollen una cultura de la salud y fortalezcan sus programas de desayunos escolares con menús para prevenir sobrepeso y obesidad. También se están coordinando acciones para promover la salud en horas de clase, cuando una vía más eficiente para ello sería lograr la colaboración seria y comprometida de los medios masivos de comunicación. En el segundo, se pretende fortalecer el Programa Oportunidades con la asignación de 5.2 millones de becas para primaria, secundaria y media superior; y atender a niños con discapacidad, aptitudes sobresalientes y talentos específicos mediante una campaña en los estados que incluya la capacitación de profesores y propuestas metodológicas para la atención personalizada.

Aunque constituyen estrategias importantes las puestas en marcha, el acceso y permanencia no puede estar supeditado tan sólo a un apoyo económico mientras no se sustituya una pedagogía que no considera las diferencias educativas y culturales entre los diveros estratos sociales, por otra que las tome en cuenta para asegurar la pertinencia de los procesos que se desarrollan en las aulas. Sobre todo, habría que dar seguimiento a la situación familiar y escolar de los sectores más desfavorecidos.

Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo

Este eje tiene singular relevancia pues implica una reforma curricular "integral" orientada al desarrollo de competencias y habilidades, que supone finalmente modificar los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica. La SEP informa que se han revisado y actualizado 32 programas de estudio de educación primaria, a la vez que se ha puesto en marcha una prueba piloto en 4 910 escuelas. Mientras que en secundaria se ha hecho lo mismo con diez programas en tercer grado.

Esto desde un principio fue cuestionado por investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV,[2] que en su momento se manifestaron en contra al señalar que "la decisión política de disponer de una reforma curricular en plazos perentorios desata un proceso que promete desmembrar, antes que articular, a la educación básica… Ninguna reforma curricular puede mejorar la práctica pedagógica y sus resultados si enfrenta obstáculos derivados de la operación del sistema escolar." Por otro lado, la prueba piloto se ha llevado a cabo con tal premura que los materiales para el primer y segundo bloque (que se imparten de

agosto a noviembre) se entregaron a finales de noviembre y se solicita a las instancias que evaluarán esos materiales –que no se utilizaron–, que entregue resultados a finales de febrero. La reforma se pretende poner en marcha de manera generalizada en septiembre de 2009.

Evaluar para mejorar

El propósito de este eje es lograr la articulación del Sistema Nacional de Evaluación. Al respecto, se mantiene en revisión el proyecto del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica, del cual se desconocen detalles. Se menciona que se está definiendo la prueba Enlace para niños de 1º y 2º grados de primaria, además de los estándares para todos los otros sujetos participantes, y que la evaluación de logros alineados al currículum será exhaustiva para todos los actores participantes: por nivel escolar, por centro docente, padres de familia, infraestructura, equipamiento, medios, insumos, habilidades y competencias. ¿Hasta qué punto las evaluaciones realizadas han sido debidamente analizadas y han incidido ya en mejoras puntuales?

Como en su oportunidad lo ha recomendado el Observatorio, si la Alianza insiste en poner el acento en la medición de los niveles de aprovechamiento y aprendizaje de los estudiantes del sistema educativo nacional sin asegurar la eficaz utilización de las mediciones obtenidas, se trata entonces de una perspectiva instrumental de la educación que limita la calidad de la misma a los ámbitos cognitivos sujetos a evaluación. Además, al descansar la evaluación de los docentes en el desempeño de los alumnos en la prueba, se está haciendo depender de Enlace uno de los factores clave de la carrera magisterial. Desfortunadamente, el peso de la prueba puede ser tal que reducirá las acciones de los maestros a enseñar a los alumnos a resolverla.

Comentarios finales

Se ha hecho evidente que la Alianza fue diseñada sin haberse aprovechado el conocimiento disponible acerca de la dinámica del cambio educativo. Al proponer una profunda reforma curricular, ni siquiera mencionó la necesidad de promover el proceso de desarrollo experimental que era indispensable para llevar esa reforma exitosamente a la práctica; por el contrario, trunca el que se ha venido haciendo paulatinamente a los nuevos enfoques que se propusieron desde 1993. ¿Dónde está el diagnóstico en que se apoyaron las propuestas?

La Alianza constituye una imposición de la SEP y el SNTE para controlar la educación nacional por encima de los intereses de maestros, alumnos, padres de familia, entre otros sectores, y pese a los conflictos generados al interior del país. También por encima del PSE y de acuerdos previos encaminados, por ejemplo, a la federalización y a la adjudicación de responsabilidades a los gobiernos de los estados y municipios. Cabe esperar la reflexión del gobierno para modificar aquellos aspectos necesarios en aras de un consenso generalizado que permita realmente contar con una política de Estado en materia educativa.

Este acuerdo se está deteriorando políticamente, y buena parte de su destino está en función de las próximas elecciones y la posición del SNTE. En este contexto, es muy probable que la Alianza continúe en medio de la fuerte confrontación surgida desde el momento de su creación y que se hagan evidentes los intereses de grupo detrás de ella más que la búsqueda de la "calidad" educativa.

Si los mecanismos de negociación y consenso utilizados por las autoridades educativas han fallado, puesto que no se ha logrado una buena interlocución con los maestros, ¿qué papel deberá corresponderle ahora a la SEP ante el SNTE? y ¿cuál es el tipo de negociaciones que se puede sostener con la dirigencia sindical?

La concepción de la Alianza fue deficiente en su diseño y en la forma cupular en que se intentó implementarla, y sin el necesario sustento político que sólo pudo haberse conseguido mediante el diálogo con otros actores. Difícilmente puede esperarse una implementación de la misma ni siquiera medianamente exitosa.

1 Véase Pavón Tadeo, Maira Fernanda, "Carrera Magisterial dejará de reconocer factores que no estén alineados con la calidad y el desempeño" y "Un paso irreversible en la transformación del profesorado", en *Educación 2001*, núms. 158 (julio de 2008) y 160 (septiembre de 2008).

2 Véase "No a la reforma curricular improvisada", en *Educación 2001*, núm. 163 (diciembre de 2008).