

A.

Política Educativa en México: Experiencia y Sentido Común

José Ángel Pescador Osuna

El Colegio de Sinaloa

Ponencia, Brasilia, Otoño de 2010

Estas notas tienen como punto de partida la entrevista que a un servidor hizo Pablo Latapi sobre mi desempeño como Secretario de Educación Pública (SEP) que apareció publicada en el libro: LA SEP POR DENTRO. (pie de página: P. Latapi: La SEP por dentro, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 94 a 147).

En dicha entrevista, expuse mis puntos de vista sobre la descentralización, el magisterio y la organización sindical, el financiamiento a la educación y la evaluación educativa. Ahora ampliaré el contenido con ideas quizás repetidas o novedosas para tratar de responder a la convocatoria de esta reunión sobre mi experiencia como Secretario de Educación Pública en México y como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional.

Voy a presentar algunas reflexiones sobre la visión que tengo del trabajo de los ministros, y de dos temas que preocupan especialmente a los países de América Latina como son la descentralización de la educación y la evaluación educativa.

Al final propongo algunas recomendaciones que no constituyen un recetario para seguirlo fielmente sino puntos de vista que deben ser tomados en consideración y puestos a la luz de una realidad que puede acercarse o no a lo que aquí será expuesto. Primero permítanme dar un repaso a lo que sucede con la educación en América Latina.

Problemas comunes.

Mi presencia en reuniones internacionales donde he asistido como “especialista” en asuntos educativos o como funcionario del ministerio de educación, se remonta a poco mas de 30 años la primera organizada por UNESCO-CEPAL y a partir de ahí a muchas otras invitado por OREALC, UNESCO, ORIT, PREAL, IIPE, etc.

Las discusiones planteadas y sintetizadas en documentos de relatoría, me permiten afirmar que los temas generales que se han discutido en América Latina sobre este componente de la vida social que es la educación, son fundamentalmente: la cobertura de educación primaria para todos los niños; la

mejoría en la calidad de la educación; los programas de educación para adultos; las formas de organización de los sistemas educativos, descentralización y financiamiento; la gestión a nivel macro y de la escuela y más recientemente los temas de evaluación y rendición de cuentas.

El aspecto de planeación, no lo menciono específicamente porque siempre ha estado presente en todos los esfuerzos que se han hecho desde la década de los 50's para poder garantizar cobertura y calidad educativas. Recuerdese los ejercicios de previsión de recursos humanos promovidos por el BID y la Organización de los Estados Americanos.

Todos estos ángulos del sector educativo son tratados para todos los tipos y niveles y por lo mismo las generalizaciones son válidas, en la medida en que uno pueda diferenciar, por ejemplo, la educación tecnológica y sus problemas específicos y la media superior y las prioridades actuales.

Ha habido otros temas que corresponden a ciertos niveles y que han merecido también un tratamiento especial, por ejemplo: la relación con el mercado de trabajo para la educación media superior y superior; la educación técnica a nivel básico; la participación de los padres de familia en las tareas educativas y, también la formación de los docentes para todos los niveles pero especialmente para el caso del básico.

Quizá el tema más comentado hoy en la actualidad sea precisamente el de la profesionalización de la docencia y todos los procesos que están de alguna manera interconectados como son los que corresponden a la evaluación de los maestros, además de la de los alumnos, y a la búsqueda de una correcta interpretación de los vínculos que se deben dar entre las organizaciones gremiales (sindicato), la ausencia de instancias profesionales (colegios y certificación) y la propuesta híbrida de la vinculación entre política educativa y política laboral.

Efectivamente a un titular del ministerio de educación le corresponde ver todos estos ángulos, lo que no siempre se da de manera simultánea y una primera observación que puedo hacer con base en mi experiencia personal y profesional es que se requiere de un servicio civil de carrera de las áreas centrales y de jurisdicción regional o local en el campo educativo. Más adelante veremos una explicación detallada de este tema.

¿Qué ha pasado con la educación en América Latina?. Es claro que ha habido avances, estancamientos y retrocesos y quizás, una verdad de perobrullo, es que dichos resultados son productos de un contexto socioeconómico favorable o desfavorable, de una situación política de estabilidad o inestabilidad, de un compromiso social verdadero o hipócrita, de una demanda efectiva o retórica de los actores sociales más importantes y, de

un cumplimiento total o parcial de la normalidad mínima que exige un sistema tan complejo como lo es el educativo.

Tomemos el caso de México por ejemplo “para ser políticamente correctos” pero es claro que podríamos citar perfectamente otros países que aquí están representados. La idea expresada a principios del siglo XX sobre la erradicación del analfabetismo y que se ha manejado en discursos desde hace mas de 60 años, sigue siendo una meta por alcanzar, pero el problema no es ese, sino que el rezago en la escolaridad de la población adulta ha crecido lejos de disminuir y las causas han sido suficientemente estudiadas, encontrándose que una responsabilidad mayor recayó sobre el esfuerzo encabezado por el propio Ministerio de Educación Pública y la falta de eficacia y articulación en las demandas de los distintos sectores de la población.

También en el propósito de lograr la universalización de la educación básica para la población escolar, vemos algo similar porque a pesar de haber proclamado que la primaria para todos los niños era ya una realidad en 1982, hoy día se estima por parte del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación en México que alrededor de 800,000 niños no tienen acceso al primer año de la educación primaria y que el porcentaje de la población de 13 a 15 años que corresponde a la educación secundaria todavía tiene un espacio

importante que cubrir, a pesar de que desde el año de 1993 se modificó el artículo tercero de la constitución y la norma complementaria que es la Ley General de Educación.

Por otro lado se tienen avances muy importantes en el caso de la educación preescolar y sobre todo en lo que se refiere a la participación del esfuerzo privado en la oferta de la educación superior. En lo que respecta a la calidad de educación hasta muy recientemente, México se incorporó de lleno a una “cultura de la evaluación” y el INEE, organismo descentralizado, más que el propio Ministerio ha arrojado datos muy interesantes

En el caso de la educación básica y todas las modalidades de servicios que se ofrecen y en el caso de la educación superior y la investigación científica y tecnológica, la realidad institucional se manifiesta en los informes de la ANUIES y del CONACYT

La realidad de algunos ministerios.

Los cambios de administración, como pronto se van a dar aquí en Brasil implican también cambios en los funcionarios públicos, sobre todo cuando no existe como decíamos al principio, servicio civil. Por eso es que los errores de aprendizaje al igual que la inexperiencia en el manejo de los asuntos públicos en la materia entorpecen la eficacia y por supuesto la eficiencia de la

educación en su conjunto. Ahora bien, la experiencia vivida permite subrayar algunas constantes que son visibles unas, poco perceptibles otras, como prácticas del trabajo en el diseño y construcción de políticas públicas en materia educativa:

- a) El conocimiento del sistema, es decir, la identificación de todos los vasos comunicantes de la educación y las relaciones de poder que ello implica: las formas de comunicación entre gobierno central y gobiernos locales; las pautas de la negociación sindical, la operación de los organismos de consulta, colegiados y de intermediación, son aspectos complicados y que requieren de un manejo muy especial.
- b) La complejidad administrativa, esto es el conocimiento serio, no superficial, de los servicios educativos desde la operación de un jardín comunitario hasta un posgrado especial en nanotecnología y toda la maraña de recursos humanos, materiales y financieros que están detrás. Por supuesto que esto es válido para todas las áreas de la administración pública pero es particularmente demandante en el caso de la educación sobre todo cuando ésta no está descentralizada o cuando solo esta a medias como es el caso de México.
- c) Estrategias de comunicación, que representan un aspecto fundamental por el apoyo de los medios masivos para diseminar la información que

fluye hacia autoridades estatales y maestros en servicio en cualquier comunidad.

Todo ello implica en consecuencia seleccionar personas con la experiencia apropiada, buscar los mejores colaboradores, evitar la enorme cantidad de actos protocolarios y propaganda personal e institucional y sobre todo darle profundidad y continuidad a las reuniones de trabajo programadas. Muy importante también es que la información que se proporciona a la sociedad sea objetiva evitando mentir con las estadísticas y siempre proporcionar datos útiles para la ciudadanía

En la entrevista con Pablo Latapí para el libro que se comentó anteriormente dije en tono jocoso cuáles eran las funciones de un Secretario de Educación en orden jerárquico según el tiempo que le dedique.

“En primer lugar esta lo político: las relaciones con el presidente, el gabinete, los gobernadores y muy especialmente el Sindicato; es lo que más tiempo consume.

En segundo, el discurso, la imagen, la comunicación; esto demanda también mucho tiempo.

En tercero, lo administrativo: el trato con los subsecretarios y el oficial mayor, los nombramientos, la vigilancia, la corrección de irregularidades. Enseguida pondría la responsabilidad financiera: es una secretaría que distribuye enormes recursos y hay que atender demandas y estar pendiente de auditorías.

En quinto lugar vienen las adecuaciones al marco jurídico y a la normatividad: preparar decretos, comunicaciones, estudiar iniciativas de ley, consultar juristas.

Y, finalmente, ¡lo educativo!. En efecto, lo sustantivo ocupa el último lugar en el tiempo que un secretario puede dedicarle al estudio de los problemas, la lectura y la discusión de investigaciones, la atención a los datos de las evaluaciones y la visión internacional. Esto hace que se descuide el contacto directo con las escuelas y la relación con los maestros; es una lástima, porque esto es lo que te da autoridad moral”.

La Universidad Pedagógica Nacional

Como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional tuve la oportunidad de ver de cerca, en varias ocasiones, la situación de la formación

de los maestros, pieza clave en cualquier transformación sería entorno a un sistema educativo.

El proyecto académico después de 32 años de fundado esta hoy consolidado pero todavía tiene varios asuntos pendientes, entre otros el de transformarse en sí mismo para tener mayor autonomía (ley orgánica); convertirse efectivamente en el escalón superior de toda una estructura de formación, actualización y superación profesional de los docentes y, sobre todo ubicarse a la altura de los mejores centros de investigación en educación y en ciencias sociales y hacer llegar los resultados de la misma, a través de su amplia presencia nacional y de su cuerpo selecto de investigadores, a las escuelas de nivel básico pero sobre todo a quienes toman decisiones en el ministerio y las oficinas regionales.

Para ello debe concentrar sus esfuerzos en los posgrados de excelencia y, sobre todo, construir y consolidar el marco normativo para todas la unidades y normales a nivel nacional.

Recientemente participé en una mesa redonda sobre el futuro de la UPN y éstas fueron las conclusiones a las que llegamos los participantes desde los puntos de vista de la autoridad educativa estatal, la propia rectoría de la institución, personas que han examinado la historia de la misma y usuarios

que han sabido aprovechar la infraestructura que se construyó los pasados años.

Ahora bien, ¿por qué después de más de 30 años todavía seguimos viendo este tema como un problema mayor?. Primero que nada, porque como se ha dicho en repetidas ocasiones, las escuelas normales han vivido en permante desatención hasta muy recientemente, que se modificó el funcionamiento y el reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública y la reestructuración garantizó mejores condiciones de operación.

Segundo, porque existe en México una triada, magisterio, normalismo y sindicato que se ha convertido en una relación más obstaculizadora que facilitadora para preparar docentes y el caso de la U.P.N. aunque ligeramente diferente no escapa a esa condición.

Tercero, porque la improvisación en la contratación de maestros de educación básica fue concomitante a la expansión educativa y los programas de actualización y capacitación nunca fueron exitosos porque los contenidos de los cursos nunca fueron los apropiados y porque siempre ha sido un tema que se maneja mas como asunto laboral que académico.

Cuarto, ahora que se han dado pasos apropiados en la contratación inicial de profesores, todavía sigue siendo un punto intocable la evaluación de

los docentes en ejercicio. Finalmente necesita romperse el vínculo normalismo-sindicalismo con una apertura mayor a los programas de formación, donde las normales amplíen su horizonte curricular y la UPN y otras instituciones universitarias se enfoquen en algunas áreas de estudio a los programas para formar maestros de educación básica y media superior.

En una entrevista que hace algunos años concedí para examinar la condición de la UPN recordaba que en una primera etapa elaboramos el proyecto académico, definimos las primeras cinco licenciaturas, estructuramos los planes y programas de estudio y comenzamos los trabajos de investigación, recuperando experiencias del Instituto Nacional de Pedagogía que posteriormente se transformó en Instituto Nacional de Investigaciones Educativas, del que fui el último director en 1978.

Poco después con una rapidez inusitada creamos dos especialidades con un carácter masivo para atender un compromiso académico de formación de cuadros pero también un compromiso sindical de atender a los egresados de sus programas anteriores.

Posteriormente se me responsabilizó de la coordinación del sistema de educación a distancia, a través del cual se daría la transferencia de los centros que a lo largo y ancho del país tenía la Dirección General de Capacitación y

Mejoramiento Profesional del Magisterio. Desde ahí se elaboraron los manuales de organización de dicho sistema y se crearon las 54 unidades en el país, para continuar con las licenciaturas de educación preescolar y primaria e iniciar la de educación a distancia.

Conozco la Institución en todas sus áreas y expresiones aunque ya no estoy tan actualizado como en los primeros años. Siempre estuve consciente de que era un proyecto de largo plazo y que la coyuntura iba a ser sumamente complicada. Creo que los primeros 30 años de la universidad son una primera etapa y es tiempo de un balance para medir su impacto en varios aspectos de la educación nacional, pero especialmente el de haber uniformado un lenguaje pedagógico entre normalistas y universitarios y el haber promovido, así fuera por imitación, un espacio mayor para la investigación educativa.

El destino de antes es el mismo de ahora pero renovado, es decir, consolidar a través de su presencia nacional y de sus logros académicos un status profesional del maestro de educación básica y un rango equivalente a otras universidades a las instituciones formadoras de docentes.

Y ¿cómo vemos la descentralización?

La federalización educativa de los noventa fue una iniciativa inducida, como todos los intentos descentralizadores previos. Nació marcada con el sello centralista.

Hoy es claro que ANMEB no buscaba descentralizar la educación; todo lo contrario, la división de competencias entre el Gobierno Federal y las entidades federativas consistió en otorgar las facultades sustantivas al primero y las funciones adjetivas a los gobiernos de los estados. Su propósito no era disminuir el control central y corporativista sobre la educación.

El Gobierno Federal ha entendido tradicionalmente a la descentralización como un mero mecanismo estático de transferencias y reorganización de ciertos aspectos de la administración pública, como un mecanismo dictado de forma unilateral desde el centro, y no como un proceso de ajuste institucional del Estado, diseñado, implementado y evaluado por todos los actores que forman parte no solo del sector público, sino de aquellos que se ubican fuera de él: organismos no gubernamentales, sociales y privados.

En pocas palabras, más que descentralización, lo que históricamente ha existido en educación, como también en otras áreas de política social, han sido

adecuaciones administrativas. Esta perspectiva rígida y limitada es resultado de la visión tradicional que ha existido sobre el federalismo mexicano.

No obstante su carácter preponderantemente administrativo, la federalización educativa también ha tenido tintes políticos, mas no de carácter democratizador, ya que ha servido de “muro de contención” para detener y canalizar las demandas sociales por educación hacia otras instancias. Así, puede explicarse también como una medida de gobernabilidad para reducir el conflicto social, aunque es importante destacar que las relaciones de carácter político con el sindicato nacional de maestros, siguen altamente concentradas en el Ejecutivo Federal.

Haber incluido el tema de la educación en las agendas locales de gobierno. Fue el primero y más evidente de los logros de la federalización. A partir de la firma del ANMEB, la educación dejó de ser una preocupación casi exclusiva del Gobierno Federal.

El hecho mismo de que la educación básica en México se conduzca hoy desde las capitales de los estados de la República, aún cuando sea solo de manera operativa, constituye un avance significativo en la política educativa de nuestro país, pues ha incorporado a nuevos actores, antes ajenos o distantes.

Unas palabras sobre evaluación

Debe admitirse que ya existe una cultura de la evaluación, limitada y en algunos casos equivocada pero existe. Evaluar y evaluar bien se ha entendido como una necesidad para mejorar y para transformar la educación. No importa quién financie las acciones en este campo, pero lo cierto es que debe darse el cumplimiento de los requisitos esenciales para garantizar buenos procedimientos: Independencia, objetividad

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 que se practican las evaluaciones escolares micro y macro en nuestro país. Desde hace ya décadas que se aplican las pruebas estandarizadas, que se 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 de una manera práctica 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 y donde la Secretaria, respondió de una manera confusa la sociedad se preguntó ¿por qué no habían utilizado los resultados?.

La demanda de los grupos sociales algunos de los cuales tienen intereses particulares se vuelve mucho más claridosa en torno a la aplicación de exámenes y a la difusión de los resultados.

Surgieron pues las pruebas de ENLACE y EXCALEN a nivel censal y a nivel muestral respectivamente que hasta ahora empiezan a consolidarse pero cuyos resultados han sido dados a conocer al igual que la posición que México ocupa en las pruebas internacionales como TIMSS, PISA y otras más.

¿Qué nos deja el balance de todas estas aplicaciones y esta forma de evaluar? Resultados magros, resultados limitados. Por supuesto, que no es una catástrofe silenciosa no es un país de reprobados como en dos ocasiones ha denominado al sistema educativo mi respetado amigo Gilberto Guevara Niebla.

Es una preocupación, es un asunto importante es algo que amerita reflexionarse y que obliga a cambios sustanciales pero 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 pero vale la pena insistirlo 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 del Presidente Fox y la del Presidente Calderón que creyeron

que podría mejorarse la educación solamente con la aplicación de las pruebas, cosa que no ha sucedido.

Tampoco podemos decir que se haya agravado pues hemos visto un crecimiento de la oferta educativa pero tampoco se puede engañar con un espejismo de que la aplicación de las pruebas en si mismas garantiza el mejoramiento de los resultados. Falso y eso tiene que quedar perfectamente claro.

Todavía al interior de la Secretaria 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 suceda, habrá presiones para que el Instituto tienda a ofrecer resultados que de alguna manera no llegan a quién 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.

En síntesis y como lo expresamos en un documento que se preparo para la SEDF 2008 un sistema de evaluación debe tener las siguientes características:

Evaluar todos los logros educativos de los alumnos y no solo los académicos; realimentar los procesos y programas educativos permanentemente; ser utilizado para estimular el buen desempeño y no castigar; verificar el logro de las competencias que un ciudadano debe dominar; realizar evaluaciones cualitativas; realizar investigaciones sobre los factores que impactan en el resultado de aprendizaje y finalmente difundir ampliamente entre todos los actores educativos los resultados y sus usos potenciales para mejorar la educación.

En el caso de México parece haberse dado un ensimismamiento y un protagonismo excesivo alrededor del uso de las pruebas. Además de que de alguna manera se ha alienado al maestro porque en la mayoría de los casos se le utiliza únicamente como aplicador sin explicarle con claridad qué se quiere evaluar, para qué y cómo se debe evaluar. Hay opiniones en el sentido de que se ha abusado de las aplicaciones pues los niños se cansan, los maestros reclaman y los padres no reciben resultados.

Hacia dónde debe dirigirse el esfuerzo de cada país es algo que deben definir las propias autoridades pero hay una enorme literatura al respecto que bien vale la pena revisar con cuidado y esmero.