

## Programa Sectorial de Educación 2007-2012: Algunos significados sociales a los que hemos de estar atentos

---

Por varios motivos la educación es un medio idóneo para transformar la sociedad: ella la valora como un bien muy relevante (“aunque esté en crisis”); al ser intencionada y consciente, la educación usa sistemas organizados para instalar determinados significados en cada contexto o cultura; para ello apela a las sensaciones, voluntades e intelecto humanos como medio y fin, con la peculiar capacidad de hacer actuar a las personas en busca de la instauración del significado.

Lo anterior muestra la relevancia de la educación en sí misma, pero además lo demuestra su permanente utilización para instalar en las mentes y corazones de las personas, ideales, ideologías, historias, conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes y valores que suelen ser del interés de particulares, llámense empresarios, políticos o religiosos. No obstante, también puede ser realmente un bien público y como tal puede operar como un derecho de todos.

Algunos autores (Castells, Mockus, North) afirman que se pueden suscitar transformaciones sociales. Éstas se dan mediante: 1) la modificación de los *significados* constitutivos imperantes (que obedecen a criterios e intereses de grupos de poder); 2) la modificación de las *funciones* mediante su adaptación negociada a los nuevos significados, y 3) la modificación de las *acciones* que de ellas se deriven y que han de ser acordes con los nuevos significados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Según Manuel Castells, un *significado* es la concreción estructural de cierto asunto, la cual queda asignada como objetivo en general: se trata de un motivo, porque mueve y atiende a la voluntad, a las sensaciones y al intelecto. A su vez, una *función* se entiende como el sistema

Lo anterior viene a colación porque el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) tiene elementos que parecen dar continuidad a algunos significados, funciones y acciones de la agenda de gobiernos anteriores y al mismo tiempo modifica otros. Esto no es novedoso si se piensa que, precisamente, un Programa Sectorial sienta una postura, un rumbo, un fin y en algunos casos los medios para lograr los objetivos.

Empezaremos por los objetivos del PSE que son seis, en los que no se modifica la reiteración, atinada, de la necesidad de trabajar sobre la calidad, la equidad, la pertinencia y la participación. Aunque, a nuestro entender, realmente no son seis sino cinco, toda vez que el primero y el quinto se refieren a un mismo asunto, la calidad. Si lo anterior es cierto, los objetivos globales serían: calidad, equidad, pertinencia, participación y tecnología de la información y comunicación.

Respecto a este último, notamos cómo cambia la ubicación de la tecnología de la información y la comunicación (TIC), pues la ponen en el rango de objetivo. No consideramos que las TIC sean del mismo orden o prioridad que la equidad o la participación social, pues ella es medio y no fin.<sup>2</sup> Pero dado que así fue colocada en el PSE, decimos que es un nuevo significado que el actual gobierno desea poner en juego.

Otro cambio importante, respecto a programas anteriores, está en el diagnóstico. En el PSE no aparece un apartado de diagnóstico como tal, sino que lo modifican mediante una breve descripción en el apartado de "Principales Retos" (pp. 9-10) y la organización del programa bajo una estructura matricial en el apartado de "Indicadores y metas" (pp. 15-22). En este último se presentan tablas que incluyen una columna con el dato, para cada indicador, de la "Situación en 2006". Allí está contenida mucha información, pero la forma de presentarla no permite acceder a una imagen de conjunto, a una visión sistémica de la situación

de medios destinados a alcanzar los objetivos asignados en el contexto histórico en que se desarrolla. Las *acciones*, finalmente, son las actividades necesarias y suficientes para concretar los significados y las funciones.

<sup>2</sup> Diferentes estudios que observan las características de los sistemas educativos con mejores resultados en general, y en particular en cuanto a los aprendizajes de los estudiantes, no contemplan el tema de las TIC como prioritario.



que recibió el actual gobierno respecto a la educación. Esa estructura matricial que contempla indicadores y metas cuantitativas es propia de la semántica económica.<sup>3</sup>

En el objetivo 1, indicador 3 (p. 15), referido al “Porcentaje de docentes de escuelas públicas actualizados y/o capacitados en los programas de la reforma en educación básica”, en el cual se propone la meta de pasar de 17.8% (197 840) en 2006, a 87.9% (973 020<sup>4</sup>) en 2012, no se menciona cómo ha de ser cualitativamente esa capacitación. Lo anterior evidencia que, para la SEP, lo importante es capacitar en cantidades mayores. Quienes hicieron el PSE pueden aducir que los programas de gobierno respaldados en números son de mayor transparencia y posibilitan una mejor rendición de cuentas. No basta, sin embargo, capacitar a más maestros y maestras, sino que es factible y deseable que se haga de mejor manera. No ponemos en duda que un número es relativamente más fácil de verificar (para evaluar) que un proceso; pero llamamos la atención acerca de que no se menciona cómo se verificará la calidad del mismo proceso.

Los indicadores cuantitativos, como sucede para muchas otras *acciones*, suelen señalar los rumbos y los destinos. Nos referimos a los resultados de diferentes mediciones nacionales, internacionales, de escuelas, alumnos, maestros y sistema. En el objetivo 1, que se refiere a la calidad, el primer indicador es el resultado de PISA, al cual proponen elevar de 392 en matemática y comprensión lectora<sup>5</sup> a 435 al finalizar el gobierno. No hay en el programa nada que, de manera sistémica, nos anuncie cómo se lograría.

Si todo lo anterior es cierto, el significado que se modifica va en el sentido de ver la educación más como un asunto cuantita-

<sup>3</sup> Adicional a lo anterior, la falta de una estructura sistémica en el PSE se aprecia en la relación entre los “Principales Retos” y las acciones para enfrentarlos. En los Retos se dice que: “La exigencia de una educación de calidad ha de ser más radical y urgente en las escuelas donde se forman los alumnos provenientes de los sectores más desprotegidos y vulnerables”. Esperaríamos que luego, en las acciones, dicha afirmación estuviera sistémicamente recogida en el objetivo 2: equidad. No obstante, al leer los indicadores, encontramos que la equidad es tratada únicamente como un asunto de ampliación de la oferta educativa: cobertura, becas y algo de equipamiento de la Telesecundaria.

<sup>4</sup> Al hacer el cálculo, en 2006 la base del índice asciende a 1 111 461 maestros, mientras que en 2012 a 1 106 962, lo cual indica una disminución de 4 498 docentes durante el periodo. ¿Esta cifra es un error de cálculo, o el cálculo de una restricción al presupuesto para maestros?

<sup>5</sup> El índice combinado incluye ciencias naturales, pero el programa no.



tivo y funcional, mientras que en general se la ha considerado un asunto cualitativo, dada su naturaleza social, cultural y de procedimiento. Con lo anterior no estamos diciendo que la educación no recurra a información cuantitativa, lo que decimos es que ella no es un asunto sólo cuantitativo.

A lo largo del texto aparece una serie de afirmaciones que, atendiéndola con seriedad, nos permite decir que hay otros significados que parecen estar modificándose. Mencionan que: “Un país democrático no puede admitir la falta de equidad, y menos en la educación que es el medio por excelencia para promover la igualdad” (p. 7). Acá el significado que se modifica es concebir a la educación como *el medio* para lograr igualdad, quizás desde el supuesto de la movilidad social, haciendo énfasis en la posibilidad de redituabilidad económica. La educación, dados muchos otros factores concurrentes y subsidiarios, puede tener esa posibilidad funcional, pero ella sola no. La probabilidad de movilidad social sin educación es muy baja, pero con ella sola no es sustancialmente mayor. Notamos cierta proclividad a resaltar el rendimiento en lo económico de la educación, dejando de lado otros factores.

Pero del mismo modo que hay significados que se modifican en su explicitación, también hay los que se modifican por su poca presencia e incluso su ausencia. Hay temas centrales en el Sistema Educativo Nacional que han sido de suma relevancia, y que no están atendidos en este programa con la misma relevancia que en anteriores ocasiones: federalismo, distribución de atribuciones entre ámbitos de gobierno y escuelas, costos del programa.

Se manifiesta que se fortalecerá el federalismo educativo, aunque no queda claro qué se entiende por ello. Alberto Arnau dice que, en ocasiones, ese concepto se ha usado para indicar que la federación debe asumir el control del sistema y, en otras, los estados (excluyendo, como ha sido siempre, al Distrito Federal). Si en este caso el fortalecimiento del federalismo se refiere al segundo sentido, no se sabe qué tanto fueron consultados los estados. Parece, como históricamente ha sucedido, que estas iniciativas son las que concibe y considera la Federación. Así, los estados aparecen para cofinanciar las propuestas federales, o para recibir unos recursos etiquetados, lo cual se conoce, coloquialmente, como “firmar el cheque y transferir las posibles movilizaciones”.



Pero la situación no para ahí. En el programa no queda claro quién hace qué; es decir, no hay una clara “asignación de atribuciones”. A pesar de lo que dice la Ley de Educación, no se sabe cuáles son las atribuciones y, por ende, los recursos y las responsabilidades de los tres ámbitos de gobierno: federación, estados y municipio; como tampoco los de la escuela y los círculos concéntricos a ella (zona escolar, sector).

Hay recursos que se envían por el ramo 33 a los municipios para educación y no hay cuentas de ello; no se sabe qué municipio invierte o no en educación. En el programa se menciona cuatro veces a los municipios: una de ellas como ámbito de focalización (p. 33), dos respecto al Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) (p. 36) y una para apoyo en la inversión de infraestructura educativa (p. 59), lo cual supone mantener su *statu quo*, pero ¿amerita este ámbito poca intervención? En el PSE apelan a la “corresponsabilidad” que, si no está acompañada de una clara asignación de atribuciones y recursos, deja toda acción en el vacío.

Se modifica, por omisión, el hecho de que la educación nos cuesta a los mexicanos. En el lenguaje es importante aclarar algunas cosas. Por ejemplo, si decimos que la educación es pública, no podemos entender con ello que no nos cuesta; lo público no es sinónimo de gratis, sino de concurrencia y subsidiariedad. Por eso, la falta de un cálculo “aproximado” del costo del programa no es conveniente. ¿Cuánto se invertirá en TIC?, ¿cuánto a la capacitación de docentes, en programas que, esperamos, sean de calidad?, ¿cuánto los diferentes sistemas: formación continua, evaluación, de información? Pero no acaba ahí, pues esos recursos tendrán que salir del presupuesto de la nación, ¿cómo se conseguirán?, ¿buscan llegar al 8% del PIB?, ¿requerirá nuevos ingresos o harán transferencias de otros sectores sociales?

Uno de los significados centrales en que reitera el PSE es que la escuela es la directa y fundamental responsable de los resultados educativos. Esto no es nuevo; por ejemplo, desde el sexenio pasado, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) apela a la asignación de recursos financieros directos a cambio de que sean las escuelas las responsables de los resultados. Las escuelas son, como las llama el sistema, “centros de trabajo”, con una fragilidad institucional



muy alta. Son instituciones a las cuales les entregan “insumos”: directores, maestros, materiales, instalaciones, currículo, formas de gestión; y se desea que se amalgamen de tal manera que los alumnos aprendan. Estamos ante una incongruencia mayor, donde el Estado (aún paternalista en este sentido) le exige a un plantel (su hijo) que alcance los más altos niveles, dándole insumos inestables (rotación de maestros, por ejemplo) y de baja calidad (infraestructura y materiales didácticos, entre otros).

Se sabe de sobra, desde hace tiempo y a través de múltiples estudios e investigaciones, que el aprendizaje de los alumnos es multifactorial. Caben dentro de esos factores tanto los externos a la escuela (capital cultural de las familias, las expectativas del alumno o alumna y la escolaridad de las madres, principalmente) como los factores internos (los insumos arriba mencionados). Siendo así, ¿en qué lógica cabe que los responsables fundamentales sean las escuelas? Hay cosas que se han de asegurar, como las “oportunidades de aprendizaje”, y éstas sí se deberían garantizar, para cada escuela y aula, por derecho.

De igual manera, el PSE se soporta en el supuesto de que la evaluación *per se* mejora el sistema. Si evaluamos más a los niños, niñas y jóvenes aprenderán más. No sabemos de dónde sale ese supuesto. En el programa existen varias estrategias y líneas de acciones cuyo referente son mediciones estáticas (ENLACE, PISA). En este número de la revista se podrá encontrar un análisis más detallado al respecto.

La escuela, afirma la SEP, ha de ser el modelo a escala de la educación y la sociedad (p. 7), lo cual implica que el sistema la configurará de acuerdo con sus pretensiones, entre ellas, la de ser una sociedad competitiva. Si esto es profundizado en las estrategias y líneas de acción, será necesario dejar de promover el trabajo colegiado entre los alumnos, los colectivos docentes, la planeación y estructuración colectiva del proyecto en las escuelas, las conversaciones horizontales entre los planteles y las zonas escolares. Por el contrario, habrá que incentivar la competencia al interior de las aulas, entre ellas y entre las escuelas. Aprender a ser competitivos implica estrategias acordes.

Además de las intenciones del programa, mención aparte merece lo que realmente se está haciendo. A un año de gobierno, no



sabemos por qué la capacitación de maestros se efectúa mediante la “focalización” con base en los resultados de ENLACE.<sup>6</sup> Parece que concibieran a los docentes como aplicadores de pruebas y se les envía el mensaje de que es necesario que se dediquen a enseñar a los alumnos a responder reactivos de opción múltiple (medidos por ENLACE, PISA, EXCALE, etc.). De hecho, está documentado que, antes de la prueba de ENLACE del año anterior, algunos profesores dedicaron tiempo de sus clases a esto.

En resumen, el PSE mantiene y modifica muchos significados, funciones y acciones del Sistema Educativo Mexicano y, por ende, está proponiendo algunas transformaciones sociales. No todo lo que mantiene, ni todo lo que modifica está equivocado. Resaltamos los puntos que a nuestro parecer pueden estar tomando un rumbo no adecuado, teniendo en cuenta múltiples factores históricos, culturales, económicos, sociales y de la naturaleza misma de la educación: 1) hacer hincapié en las TIC como fin y no como medio; 2) resaltar objetivos cuantitativos basados en pruebas estáticas como PISA y ENLACE; 3) seguir creyendo que la educación en sí misma es el medio de movilidad social por excelencia, sin atender o mencionar otros factores; 4) no ser claro en cuanto al significado, contenido y operacionalización de lo que se llama federalismo; 5) no mencionar el costo global aproximado del PSE y, finalmente y casi nefasto, 6) mencionar que la escuela es la directa y casi única responsable de los resultados en un sistema que le entrega todos los insumos para operar sin consultarla.




---

<sup>6</sup> Estrategia y línea de acción 1.3 “Capacitar a los profesores de escuelas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por las bajas calificaciones obtenidas en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)”. Sabemos, desde la investigación, que la rotación de docentes en las zonas rurales es muy alta; por lo tanto, no es de extrañar que un grupo de alumnos tenga varios maestros en el mismo ciclo, pero el que está frente al grupo el día de la prueba es al que hay que capacitar, sin saber nada más de él que el resultado de una prueba estática aplicada a sus alumnos. También hay un rezago educativo (no escolar, los alumnos pasan de grado sin aprender y sin que nadie se ocupe de tomar las medidas remediales pertinentes) que es asumido por la o el docente frente a grupo el día de la prueba.