

**“Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad para todos”:
el informe de la UNESCO y sus lecciones para México**

Dr. Marco Antonio Fernández Martínez¹

Director de Investigación

México Evalúa

marco.a.fernandez@mexicoevalua.org

@marco_fdzem

A finales de enero, la UNESCO presentó su informe anual en el que da seguimiento al estado que guarda la educación a nivel global. La edición de este año se titula: *Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad para todos*. Dentro de los múltiples temas que aborda este informe es preciso centrar el análisis en el mensaje principal que se deriva de su lectura: la importancia de la calidad de la educación y los retos para alcanzarla, desafío que comparte México con muchos otros países.

Paralelamente a la necesidad de complementar la cobertura en todos los niveles educativos –con excepción de primaria donde se ha alcanzado cobertura universal–, el país hoy enfrenta un reto fundamental: que la educación sea de excelencia. Dicha excelencia es imprescindible para que los estudiantes adquieran las habilidades esenciales para su desarrollo laboral y la formación adecuada para ser buenos ciudadanos.

¹ Este texto forma parte de un ensayo en curso sobre los retos de la calidad de la educación en México. Una versión preliminar se presentó en el marco de la presentación del informe anual de la UNESCO “Educación para todos”, el cual fue organizado por la UNESCO y la Secretaría de Educación Pública de México (SEP) el 29 de enero en la ciudad de México. El autor agradece la invitación de las autoridades de la SEP de dirigir un mensaje en dicho evento en su calidad de integrante de la sociedad civil y reconoce su apertura para escuchar algunas inquietudes críticas que se derivan del análisis del documento a la luz de la implementación de la reforma educativa aprobada el año pasado en México.

Los beneficios de la educación tanto para el individuo como para la sociedad (crecimiento económico, disminución de la desigualdad, productividad y capacidad de innovación tecnológica) se incrementan conforme aumenta la calidad de la enseñanza en las aulas. Como apunta el informe, para que la educación contribuya adecuadamente al crecimiento económico y desarrollo de un país es imprescindible una buena calidad (Woessmann y Hanushek 2007). Y en la construcción de los esfuerzos por alcanzar la excelencia educativa, los maestros son actores esenciales.

Conscientes de los graves problemas de calidad educativa que enfrenta el país –y que han sido documentados ampliamente tanto por las pruebas estandarizadas nacionales como internacionales- el gobierno y el conjunto de las fuerzas políticas acordaron la discusión y aprobación de una reforma educativa cuya implementación, de llevarse a cabo correctamente, se esperaba contribuya a mejorar la calidad de la educación que se imparte en las aulas mexicanas.

Existen, sin embargo, en el camino de esta implementación, claros retos que es necesario reconocer –máxime las experiencias internacionales que recoge el informe de la UNESCO- con el fin de hacer los ajustes necesarios que nos acerquen al propósito fundamental de brindar educación de excelencia a los mexicanos.

Para el diseño de políticas públicas encaminadas a la buena calidad del sistema educativo es imprescindible que el Estado mexicano sea el verdadero rector de las políticas que se implementan a su interior. Este fue uno de los argumentos recurrentes en los debates sobre la reforma educativa. No obstante, múltiples son las muestras del largo camino que enfrenta el Estado mexicano en sus esfuerzos por recuperar esta rectoría. Tres ejemplos ilustran el desafío por delante:

1. **El ausentismo magisterial y sus consecuencias negativas para el rendimiento escolar de los estudiantes.**
2. **El desvío de los presupuestos educativos y la impunidad ante la corrupción en su ejercicio.**

3. Persistencia en la captura institucional del sistema educativo nacional por parte del sindicato magisterial: el problema de ser juez y parte.

1. Ausentismo magisterial.

El informe nos recuerda los efectos nocivos cuando los maestros no acuden al aula, afectación que es aún mayor para los estudiantes que asisten a las escuelas en comunidades rurales y en las zonas de mayor pobreza urbana. El ausentismo magisterial es un problema serio en diversos estados de la república, situación de la cual las autoridades no pueden hoy tener un indicador preciso y por ende, no pueden tampoco cuantificar sus consecuencias sobre el aprovechamiento escolar. No cuentan con esta información porque líneas fundamentales de supervisión sobre el sistema educativo siguen hoy fuera de su control.

No es aceptable que bajo una malentendida solidaridad gremial dicho ausentismo no sea reportado por los directores de las escuelas, cuyas estadísticas en la materia tampoco son revisadas de forma crítica por los supervisores o jefes de zona escolar, provocando escenarios de impunidad contrarios a la mejora de la calidad de la educación en el país. Por ende, recuperar la rectoría del estado implica el desarrollo de mecanismos institucionales y de estrategias que atajen estas malas prácticas. Por ejemplo, encuestas entre los alumnos con garantías para evitar represalias en su contra en caso de denunciar el ausentismo de sus profesores, pueden servir de herramienta para dimensionar el tamaño de este problema y poder así, aplicar eficazmente lo que contempla la recién aprobada reforma educativa: las sanciones contra aquellos individuos que se ausenten sin causa justificada por más de tres días consecutivos en su labores docentes. Lamentablemente la debilidad de la autoridad en diversos estados tales como Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Quintana Roo ante el recurrente ausentismo magisterial observado en los últimos meses, reitera la larga brecha por recorrer para que realmente el Estado mexicano recupere el control del sistema educativo.

2. El desvío de los presupuestos educativos y la impunidad ante la corrupción en su ejercicio.

Sin duda, para poder fortalecer la cobertura educativa en todos los niveles, así como para implementar políticas encaminadas a favor de la calidad de la educación se necesitan recursos. La UNESCO nos habla de la importancia de que los países gasten al menos 6% de su PIB en educación y que los gobiernos destinen al menos 20% de su presupuesto a este rubro. Sin embargo, es preciso enfatizar que para que estos mayores presupuestos puedan encaminarse a mejorar la educación, deben acompañarse de mecanismos que garanticen su transparencia, la rendición de cuentas de quienes los ejercen y sanciones efectivas contra aquellos que hagan un uso indebido de estos recursos. México destina recursos importantes al sector educativo –al menos 635 mil millones de pesos a educación básica (más del 20 por ciento del gasto programable) - pero el ejercicio de sus presupuestos públicos se hace inadecuadamente. Su distribución responde a una lógica política en la que las marchas, huelgas y protestas han permitido a quienes las lleven a cabo, obtener mayores presupuestos federales y estatales para educación básica (Fernández 2012). Además, tanto la Auditoría Superior de la Federación como la prensa han documentado en los últimos años una serie de inconsistencias en el uso de los recursos federalizados para educación y de los presupuestos estatales educativos. Sin embargo, las denuncias no han sido acompañadas de sanciones eficaces porque la autoridad ha sido incapaz de hacer valer el estado de derecho en el sistema educativo.

La crónica en la denuncia de los abusos puede anticiparse y refleja el cinismo que acompaña a los corruptos que se insertan en el sistema educativo. La ASF y la prensa documentan desvíos. El gobierno federal promete mano dura. Los gobiernos estatales señalados buscan evadir responsabilidades. Los líderes de las secciones magisteriales y del comité ejecutivo nacional del SNTE se esconden de los reporteros o responden con evasivas y nunca están dispuestos a exhibir a quienes han podido estar relacionados con el abuso de los recursos públicos educativos. En la red de complicidades todos parecen tener cola que les pisen, por lo que el silencio asegura la sobrevivencia. Todas las denuncias de la corrupción son inútiles, pues no han sido acompañadas de sanciones eficaces, demostrando

que la autoridad ha sido hasta ahora incapaz de hacer valer el Estado de derecho en el sistema educativo.

3. Persistencia en la captura institucional del sistema educativo nacional por parte del sindicato magisterial: el problema de ser juez y parte.

La incapacidad de la autoridad para implementar políticas a favor de la calidad y garantizar el buen uso de los recursos públicos educativos es frecuentemente reflejo de su complicidad. Esto es posible porque diversos individuos al frente de posiciones claves en los sistemas educativos de los estados son miembros del sindicato magisterial. Como se observa en el cuadro siguiente, al día de hoy al menos 35 autoridades clave en los sistemas de educación a nivel estatal son miembros del SNTE. Esto sin hablar de las comisiones mixtas en donde al menos se garantiza que la mitad de sus miembros pertenezcan al gremio magisterial.

Captura de posiciones clave de los sistemas educativos estatales por parte del SNTE

	2012 (abril)	2014 (mayo)
Secretario de educación	8	10
Subsecretario de Educación Básica	19	11
Coordinador estatal de Carrera Magisterial	19	14
Total de posiciones	46	35*

Fuente: Fernández 2012 y 2014.

* Información preliminar, ya que Chihuahua, Colima, Quintana Roo y Sinaloa han negado peticiones de acceso de información sobre los currículos de sus autoridades educativas. Por tanto, no se cuenta con elementos en estos estados para ver si los funcionarios pertenecen o no a las secciones del SNTE.

Si bien se debe reconocer el legítimo derecho de la organización sindical por buscar que su voz sea escuchada para defender los intereses laborales de sus agremiados, este derecho no significa que definan las políticas educativas y ser, como hasta ahora, juez y parte de los ejercicios de evaluación docente, de la asignación de los maestros a las escuelas. Una situación de esta naturaleza atenta contra los intentos del Estado por recuperar su rectoría sobre el sistema educativo. La selección de directores y supervisores mediante los concursos que se contemplan en el nuevo marco jurídico educativo pueden, *de implementarse adecuadamente*, contribuir a corregir este problema de captura institucional del sistema educativo, pero no garantizarán por sí mismos su completa eliminación.

La evaluación como insumo para el diseño de políticas educativas a favor de la calidad educativa

Uno de los puntos centrales y más controvertidos que acompañaron la discusión de la reforma educativa fue la importancia de la evaluación en el sistema educativo, en especial la evaluación tanto de los estudiantes como de los docentes, actores fundamentales para lograr la calidad de la educación.

¿Para qué buscamos la evaluación educativa? ¿Cómo buscamos evaluar en el sistema educativo a maestros y alumnos? En esta discusión debemos entender que en el derecho legítimo de toda sociedad por exigir cuentas de los resultados que arroja el sistema educativo, es preciso que los esfuerzos en esta materia se hagan con responsabilidad técnica para obtener evaluaciones encaminadas a políticas públicas que atiendan las debilidades y exploten las fortalezas que se detecten en el sistema educativo.

Por tanto, en el desafío de evaluar correctamente a los alumnos y a los maestros del país se deben evitar los extremos que identifica el informe que hoy analizamos. Por un lado, es inaceptable la arrogancia tecnócrata que busca resumir el proceso educativo a la implementación de pruebas estandarizadas tanto entre alumnos como maestros sin considerar factores socioeconómicos que afectan el aprovechamiento escolar y que defienden la aplicación de estos instrumentos sin tener claro cómo utilizar la información que producen dichos instrumentos para orientar políticas públicas en materia educativa.

Por el otro, se deben denunciar las justificaciones condescendientes, que bajo el argumento de la complejidad de la labor docente, buscan excusas para escapar a ejercicios de evaluación externa –como lo son las pruebas estandarizadas- y argumentan que son los maestros los mejores capacitados para autoevaluarse y quienes deben diseñar las evaluaciones que consideren necesarias. Estas posturas omiten que las pruebas estandarizadas pueden y deben ser herramientas complementarias para identificar fortalezas y debilidades en el proceso de la enseñanza en las aulas del país. La experiencia internacional en Inglaterra –que recoge el informe- o el caso reciente de los esfuerzos de evaluación que se implementaron en Estados Unidos por la fundación Gates, nos recuerdan la importancia de hacer esfuerzos por tener evaluaciones holísticas de la labor docente (Gates Foundation 2013).

Encuestas a los alumnos, observación de la labor de los maestros en clase, así como evaluaciones por pares y por directores de escuela deben servir como herramientas de un todo encaminadas a una evaluación justa, cuyos resultados permitan políticas para la mejor formación y capacitación de los docentes y así, proporcionarles las herramientas para realizar bien su trabajo. Como lo contempla la reforma educativa, quien persista en un desempeño deficiente pese a esfuerzos de la autoridad por mejorar su formación, tiene que ser separado de su función docente y así evitar el estancamiento de la calidad educativa de sus alumnos.

En el diseño de estos instrumentos se debe aprender de la experiencia internacional que nos recuerda el informe, y de los errores cometidos en los esfuerzos recientes que el país ha hecho en el rubro de evaluación para acotar la posibilidad de que estas evaluaciones se

perviertan. Debe evitarse que los resultados de las evaluaciones se distorsionen por políticas bien intencionadas –como lo es otorgar estímulos económicos a los docentes cuyos alumnos tengan mejor desempeño en las evaluaciones- pero que terminan por propiciar prácticas contrarias precisamente contra la calidad educativa, tales como concentrarse sólo en la enseñanza del material que se incluye en los instrumentos estandarizados o que los maestros centren sus esfuerzos en los mejores alumnos y dejen de lado a los menos aventajados.

Reconocer lo anterior no debe llevar a la conclusión de que las evaluaciones estandarizadas censales a alumnos en el sistema educativo deban abandonarse. La controversia reciente desatada respecto a la suspensión de la aplicación de la prueba ENLACE en educación básica nos ejemplifica los retos a los que nos enfrentamos en el desarrollo de esfuerzos encaminados a garantizar la rendición de cuentas en el sistema educativo y consolidar esfuerzos a favor de la calidad educativa. No puedo abordar a detalle todos los aspectos técnicos y políticos en torno a la controversia de la aplicación de esta prueba, pero es preciso señalar que corregir prácticas de incentivos con base en sus resultados y la aplicación externa por padres de familia como se ha mencionado, son al menos dos soluciones que deben considerarse para evitar la perversión de los resultados de ENLACE.

Con un diseño adecuado, estas pruebas censales pueden servir para dar seguimiento a las destrezas del aprendizaje de los alumnos en el tiempo respecto a áreas esenciales para la vida como son la lectura y el pensamiento matemático. Sin duda se deben considerar limitaciones tales como que ENLACE no cubre todos los aspectos contemplados en el currículo escolar de los distintos grados evaluados, pero si esta es una de las razones para desconfiar de su diseño, sorprende la decisión de mantener su aplicación en media superior cuando precisamente en este nivel académico son aún más las materias que escapan a lo contemplado por la prueba. Si las razones son las distorsiones y el fraude académico provocado por la distribución de incentivos económicos, la solución requiere atajar los motivos de las distorsiones, no la desaparición del instrumento cuando aún no se tiene un sustituto. Y dentro de las soluciones complementarias deben contemplarse y aplicarse medidas que castigue el fraude académico. No puede ser que una lección en los salones de clase del país sea tolerar la corrupción, realizarla de forma impune y hasta premiarla.

Finalmente, el informe habla de la necesidad de seleccionar a los mejores individuos para la profesión docente y garantizar su permanencia en el servicio. Para ello salarios dignos e incentivos que reconozcan la excelencia de su labor deben reflejar el valor que una sociedad tiene sobre la importancia de sus maestros y su papel en alcanzar la excelencia educativa. Sin embargo, en el desarrollo de estas políticas no puede ignorarse el contexto institucional sobre el que se implementan, aspecto mencionado tangencialmente en el informe, pero que es vital en el realismo que debe acompañar al diseño e implementación de toda política pública.

Como se ha mencionado, la captura del sistema educativo mexicano por intereses sindicales en los que se ha privilegiado la lógica de la protección laboral sobre la de los derechos a la educación de calidad y en menoscabo del reconocimiento de la excelencia docente, han terminado por pervertir todo esfuerzo por desarrollar estos incentivos de los que habla el informe y han distorsionado el ascenso de los maestros en su carrera. La reforma educativa contempla la desaparición de Carrera Magisterial en cuya implementación los estímulos económicos han sido capturados de forma que no todos los mejores maestros son beneficiarios del programa, ni todos los ascensos en sus niveles responden a criterios de excelencia en su desempeño como docentes. En la discusión que se prevé en esta materia en los próximos meses deberá reconocerse estos desafíos que escapan al reto técnico de su diseño y que involucran costos económicos importantes y aún más grandes en términos políticos.

Consideraciones finales.

La mejora de la calidad educativa debe ser un esfuerzo colectivo de la sociedad mexicana, en el que si bien es cierto los maestros son actores fundamentales, no puede olvidarse la labor de los padres de familia como aliados clave en alcanzar la excelencia educativa.

La lógica de preservar funciones político-electorales, el crecimiento de la impunidad ante la corrupción dentro del sistema educativo, el mal uso de los presupuestos educativos, la desatención en la formación, selección y capacitación magisteriales son tan sólo algunos de los factores que han operado en contra de la excelencia en la educación mexicana.

Lamentablemente por mucho tiempo el derecho de manifestación y de seguridad laboral de los maestros ha importado más que el derecho a una educación de buena calidad para los niños mexicanos. Gordillo se ha ido; quienes se benefician de la corrupción en el sistema educativo, no. La estructura institucional que los protege sigue intacta y afecta negativamente el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto al permitir un malgasto en el sector, al proteger el ausentismo magisterial, al boicotear esfuerzos por generar insumos básicos para el diseño de políticas educativas como lo son un censo de los maestros y centros escolares en el país y la implementación de evaluaciones tanto de educandos como de docentes para hacer los ajustes necesarios en la formación y capacitación de los maestros mexicanos y así avanzar en los esfuerzos de alcanzar una mejor calidad educativa.

Si la sociedad mexicana no se toma en serio el problema educativo, si no ataja la corrupción al interior de sus aulas, si no establece controles contra el desvío de recursos en el sector, si no se pone al frente para la solución de una persistente catástrofe educativa, el potencial para que la educación sea un instrumento para el abatimiento de la pobreza y disminución de la desigualdad, y para que a partir de su calidad sea el motor principal del crecimiento del país, será sólo una aspiración colectiva o una línea grandilocuente en los discursos. La presión social debe construirse de forma acelerada para crear los incentivos políticos adecuados, de forma tal que los gobiernos federal y estatales, así como las nuevas autoridades independientes en materia educativa, asuman su responsabilidad en esta materia. Todas las autoridades deben asumir plenamente su responsabilidad en materia educativa. La sociedad tiene el derecho y la obligación de exigirles cuentas sobre su labor al frente del funcionamiento del sistema educativo pero tiene a su vez el deber de colaborar con ellas para trabajar juntos a favor de la calidad educativa.

El esfuerzo colectivo para que el país produzca campeones a favor de la calidad educativa debe estar cimentado en la decisión firme de sociedad y de las autoridades para enfrentar los intereses que se resisten a la implementación de políticas educativas encaminadas a mejorar lo que se enseña en las aulas mexicanas. Dicho esfuerzo debe atajar de una vez por todas, las prácticas de corrupción que tanto daño provocan en el aprovechamiento de los niños y jóvenes, y que generan costos elevados para el país.

Referencias bibliográficas

Bill and Melinda Gates Foundation. 2013. *Ensuring Fair and Reliable Measures of Effective Teaching*. Seattle: Bill & Melinda Gates Foundation.

Del Valle, Sonia (2014) "Preocupa a expertos cogobierno del SNTE" en *Reforma* 26 de febrero.

Fernández, Marco Antonio (2012). *From the Streets to the Classroom: The Politics of Education Spending in Mexico*. Durham, Duke University.

Fernández, Marco Antonio (2014). El SNTE en los estados: repercusiones de la reforma educativa (mimeo).

Hanushek, Eric, and Ludger Wößmann. 2007. "The Role of Education Quality in Economic Growth." 4122. World Bank

Mexicanos Primero (2013) *Mal(gasto): Estado de la educación en México* Ed. Mexicanos Primero

UNESCO. 2013/2014. *Teaching and learning: achieving quality for all*. Paris: UNESCO.