

México, D. F., a 16 de Julio de 2009.

Versión estenográfica de los comentarios del licenciado Arturo Villalobos Arzola, durante la mesa pública: Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008, celebrada esta tarde.

Buenas tardes a todos.

Me gustaría agradecer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación su invitación para participar en esta sexta entrega del Panorama Educativo de México, particularmente al doctor Héctor Robles y muy especialmente a quien hoy dirige el instituto, a la doctora Margarita Zorrilla.

Estoy seguro que el Instituto florecerá estupendamente y continuará dando buenos frutos bajo el cuidado de una mujer tan inteligente como apasionada por la educación.

He decidido dividir mi intervención en cuatro partes. La primera que tiene que ver con la contribución del Panorama Educativo de México a la discusión pública en materia educativa.

La segunda que se refiere al concepto de calidad de la educación que aborda el propio Panorama.

En la tercera parte haré un recuento de los indicadores de los apartados de contexto social, agentes y recursos del sistema y acceso y trayectoria.

Finalmente, quisiera hacer comentarios generales desde la perspectiva de quien trabaja en uno de los gobiernos locales.

Si como dice Gabriel Said la verdadera función de los libros es continuar con la conversación por otros medios. Al publicar el Panorama Educativo de México el INEE se sumó a una conversación

que, aunque suene a lugar común, es de la mayor importancia para el desarrollo del país en general y de las personas en particular.

Seis veces ha participado el Panorama en una discusión que a veces me parece que es una representación de la parábola de los seis sabios ciegos y el elefante. De acuerdo con esta historia, seis hindúes sabios inclinados al estudio decidieron conocer qué era un elefante, pero como eran ciegos decidieron hacerlo mediante el tacto.

El primero en llegar al elefante, al chocar contra el ancho y duro lomo, gritó: el elefante es como una pared.

El segundo, palpando el colmillo gritó: es tan agudo, redondo y liso que el elefante es parecido a una lanza.

El tercero, tocando la retorcida trompa, dijo: de ninguna manera el elefante es como una serpiente.

El cuarto extendió la mano hasta la rodilla y dijo: pero si esto es parecido a un árbol.

El quinto, que casualmente tocó una oreja, dijo: hasta el más ciego de los hombres se daría cuenta que el abanico es como un abanico.

El sexto, que tocó la cola dijo: de ninguna manera, el elefante es como una cuerda.

Así los sabios continuaron discutiendo largo y tendido cada uno cada vez más violento y cada vez más terco en su propia opinión.

No digo que discrepar sea malo; al contrario, discrepar nos da la oportunidad de conocer el punto de vista y la forma de ver cuestiones tan difíciles y complejas como el Sistema Educativo Nacional desde otra perspectiva; sin embargo, la diversidad de ideas necesita una base común porque de otra forma el ruido excesivo frena la posibilidad

de alcanzar los acuerdos mínimos sobre lo que es deseable y sobre el camino que habrá de seguirse para conseguir eso que queremos.

No es raro escuchar declaraciones, entrevistas, leer comunicados de prensa, notas, etc., que son arbitrarias, injustas y a veces realmente absurdas que se lanzan con completo desconocimiento y a veces injustamente.

En el sector educativo tampoco son infrecuentes las propuestas que son contradictorias o las que no se corresponden con las necesidades más apremiantes del sector o que se alejan de los criterios que deben regir a los gobiernos responsables porque, por ejemplo, comprometen seriamente la viabilidad de las finanzas públicas, es en este sentido en el que creo que las aportaciones del Panorama son muy importantes porque contribuyen a poner un piso a la discusión pública sobre la que los interlocutores podrán construir sus argumentos y elaborar propuestas de política educativa, al menos, más efectiva que la que tenemos.

Así como el Panorama es útil a la hora de tomar decisiones, también lo es para evaluar lo que se ha hecho en el pasado para explicar el resultado de decisiones hechas en el pasado.

Creo que el Panorama es ya una referencia habitual en el mundo de la investigación y, seguramente, en el futuro su influencia sería mayor también en otros ámbitos en la medida en la que se sigan perfeccionando los indicadores y su uso se generalice entre quienes formulan las políticas públicas y quienes toman las decisiones en el sector educativo.

Ahora quisiera pasar a la segunda parte, la que tiene que ver con el concepto de la calidad que se aborda en el Panorama.

En el panorama educativo de México se resumen los avances del INEE en la construcción del sistema de indicadores educativos, el propósito de este sistema es aportar elementos para elaborar juicios de valor acerca de la calidad de los sistemas de educación básica y de la media superior para apoyar la rendición de cuentas, la planeación y la toma de decisiones.

Hasta ahora el Panorama ha ofrecido información fundamentalmente relativa a la educación básica, como nos comentaba Héctor hace un momento, este año se ofrecerá información relativa a la educación media superior.

De acuerdo con la introducción del Panorama, la evaluación de la calidad del sistema educativo no sólo tiene que ver con la medición de los niveles del aprendizaje de los alumnos, sino que involucra relaciones coherentes entre los elementos que constituyen el sistema para alcanzar los objetivos educativos.

La calidad de la educación básica y en un futuro la de la educación media superior, medida a partir de los elementos que aporta el Panorama tiene un carácter multidimensional.

De acuerdo con esta idea, una educación será de buena calidad si es relevante porque existe congruencia entre los objetivos, por ejemplo del currículo y las necesidades sociales, si es pertinente porque existe congruencia entre los objetivos y las necesidades particulares de los estudiantes tiene eficacia interna porque permite el acceso, la permanencia y el egreso de estudiantes que cumplen con los objetivos educativos.

Tiene eficacia externa porque los resultados educativos se corresponden con las necesidades sociales.

Logra tener impacto porque existe una correspondencia adecuada entre los efectos a largo plazo y la asimilación duradera de los aprendizajes.

Logra tener suficiencia porque existe una correspondencia adecuada de recursos que se usan eficientemente.

Finalmente, un sistema educativo es de buena calidad si se favorece la disminución de las desigualdades en alcance de los objetivos educativos.

Me pregunto si las ocho dimensiones de la calidad tienen o reciben la misma ponderación o hay alguna de ellas que tenga un peso mayor que las otras. He escuchado a quienes dicen que lo más importante es que los resultados educativos se correspondan con las necesidades sociales porque de acuerdo con ellos una educación de baja calidad es un obstáculo en la competitividad del país, pues también hay quienes dicen que lo más importante es que la educación tenga pertinencia y que lo demás será una consecuencia de esto.

En esta sección me gustaría hacer algunas observaciones acerca de los indicadores de los primeros tres apartados del Panorama, para cada indicador del Panorama se explica su definición, interpretación, como ya lo dijo Héctor, fórmula de cálculo y además se presentan tablas, gráficas, que llevan a comprender mejor la información que ahí se presenta.

En el caso del indicador de contexto social lo conforman 10 indicadores, tres que miden eficacia y equidad; dos que miden eficacia y de cinco más que no se especifica cuál es la dimensión que buscan.

En este apartado se ofrece información acerca de las características de la población, sobre los grupos vulnerables y algunos aspectos de la escolarización de los hogares.

Me parece que se crea una imagen del entorno en el que se desenvuelve la educación. Si pueden ver en el margen inferior derecho de cada uno de los rectángulos, aparece la información relativa a la dimensión de la calidad que cada uno de los indicadores mide y, con el pequeño mapa, tenía la intención de que se resaltara más pero los que aparecen en verde son los que ofrecen información relativa a las entidades federativas y los que están en rojo pues no la ofrecen.

En este caso los tres primeros indicadores ofrecen información relativa a los indicadores educativos, los que se refieren a los grupos vulnerables no la ofrecen porque se construyeron con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares que no permite hacerlo.

En el caso de los tres primeros indicadores se ofrece información relativa al número de niños que ha de atender el sistema educativo y la composición porcentual por grupos de edad, la tasa de crecimiento anual para la población que asiste a la escuela para los periodos 2006-2007 y para el 2007-2020, así como lo mencionaba Héctor hace un momento ofrece información acerca de cuál es el nivel de escolaridad de la gente que se desplaza, de los jóvenes que se desplazan hacia los Estados Unidos.

Cuatro indicadores ofrecen información que dan una idea de las desigualdades que prevalecen en el país. El primero de estos indicadores se refiere al porcentaje de jóvenes que estudian o que trabajan o que estudian y trabajan o que no estudian ni trabajan en 2006.

De aquí me llama particularmente la atención el porcentaje de mujeres jóvenes que no estudian y trabajan.

Para el grupo de edad de 15 a 17 años es el 49.3 por ciento de las niñas y el... (Falla en el suministro de energía eléctrica)

...alimentaria de capacidades o de patrimonio.

El cuarto indicador que nos habla de la pobreza ofrece información igual relativa a la población en edad escolarizable, pero que se encuentra en rezago grave o los jóvenes de más de 16 años que no han terminado la Secundaria.

Dos indicadores ofrecen información relativa a normas mínimas, a la norma básica y mínima de escolarización con tres diferentes mediciones para los años 2000 y 2005 porque fueron construidas con el Censo del año 2000 y el conteo del 2005.

Me llamó particularmente la atención la manera de formular las metas de escolarización porque toman en cuenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y la Ley Federal del Trabajo.

Para la norma básica de escolarización se establece que los niños menores de 16 años deberán asistir a la escuela mientras que los mayores de 16 deben tener la secundaria terminada. La norma mínima, menos restrictiva, ofrece una distinción para la población mayor de 16 años.

Para aquellos entre 16 y 29 años de edad les establece la obligación de tener la Secundaria terminada y para los que antes de la obligatoriedad de la Secundaria debieron haber terminado la Primaria, sólo la obligatoriedad de terminar la Primaria.

Al final de este grupo de indicadores se presenta el PIB per cápita para cada uno de los estados, para los ciclos 2005 y 2006 en pesos corrientes y con la paridad de poder de compra ajustada con dólares, con la paridad de poder de compra.

Cinco indicadores ofrecen información relativa al apartado de agentes y recursos del sistema. Uno, se refiere a la dimensión de la equidad;

uno a suficiencia y equidad; dos más miden suficiencia y uno más mide eficiencia.

En esta sección me parece que por un lado está el perfil de los alumnos de tercero de Preescolar y por otro lado 2 grupos de indicadores, uno que tiene que ver con las tecnologías de la información y la comunicación y otro que se refiere al gasto en educación.

En este apartado se ofrece información desagregada para las entidades federativas. Entenderán por qué hago tanto énfasis en esto de las entidades federativas, pues porque me interesa esto particularmente.

El porcentaje de escuelas con al menos una computadora para uso educativo y para el porcentaje de escuelas con al menos una computadora conectada al internet.

También se ofrece información relativa al gasto federal descentralizado en educación por entidad federativa para 2000 y 2008; es decir, el que se distribuye a los estados por la vía de los fondos de aportaciones del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

No se ofrece información por estado para el gasto en educación nacional ni como porcentaje del PIB ni tampoco para el gasto por alumno respecto al PIB per cápita.

En la sección de acceso y trayectoria la componen 10 indicadores, seis que miden eficacia interna y eficacia y cuatro que miden eficacia interna.

Igual, me parece que aquí hay tres grupos de indicadores que sí ofrecen todos ellos información desagregada para las entidades

federativas, tres que miden tres diferentes aspectos relacionados con la cobertura o con la asistencia de los niños a la escuela.

El primer indicador que se refiere a la tasa neta de cobertura para Preescolar, Primaria y Secundaria para el ciclo escolar 2007 y 2008 y los otros dos que se refieren a la proporción de alumnos respecto a la población en edades de la escuela que ha mostrado un avance regular o que muestra un rezago de 2 o más grados respecto al que normativamente le corresponde.

El siguiente grupo de indicadores lo conforman cuatro indicadores, me parece que tienen que ver con la permanencia en la escuela, la probabilidad de que los alumnos permanezcan en la escuela y la alerta por quienes están en riesgo de abandonarla por la deserción.

En el último de los grupos de esta sección conforman indicadores que tienen que ver con el egreso o el retiro de los niños porque terminan la escuela o porque la tienen que abandonar antes de tiempo.

Todos los indicadores de esa sección se construyen con la estadística continua de la SEP, cuatro son nuevos para mí y me parece que aportan mucho, los de las tasas de matriculación con avance regular y con rezago grave respecto al grado normativo, el de porcentaje de alumnos con extra edad grave y el de la probabilidad de avance normativo que se refiere a la probabilidad de que un niño que por ejemplo ingresa a la Primaria la concluya ininterrumpidamente sin reprobar grado alguno.

Los otros dos apartados, el Panorama son el de procesos educativos y gestión y el de resultados educativos de los que ya nos habló Héctor hace un momento.

Finalmente, me gustaría hacer algunos comentarios generales desde la perspectiva que me da el trabajo cotidiano en la Secretaría de Educación de Nuevo León.

Lo primero es que sí hace falta información de este tipo, sí nos hacen falta, al menos en Nuevo León, entender mejor estas cosas, sacar un poco la cabeza de los árboles para ver precisamente el Panorama.

De hecho una de las primeras ideas que me pasó por la cabeza después de ver el documento es reproducir algunos de los indicadores para Nuevo León y sus municipios, pero una de las primeras dificultades con las que uno se encuentra, en el caso de todo el país, es que la escasez de información representa una dificultad cuando se trata de los estados y, particularmente, de los municipios.

Esos obstáculos son a veces insalvables. Además pocos de los indicadores como ya lo dijo el doctor Rodríguez, aún de los que se construyen con la estadística continua de la SEP se pueden desagregar por municipios cuando se hace u ofrecen resultados extraños, tasas negativas o porcentajes superiores al 100 por ciento.

Por otro lado, me parece que alguno de los indicadores que se presentan en el Panorama se refieren a periodos que parecen lejanos ya como el ciclo escolar 2006, 2007, o los años 2007, 2006, 2005, incluso el año 2000.

Esto se debe a que, como dije hace un momento, los indicadores se construyen con encuestas que se produjeron en esos años y a que la información estadística del sistema educativo se publica varios meses después de iniciado o concluido el ciclo escolar de referencia.

Tal vez nuestras dificultades se reduzcan en la medida en que tanto la SEP y las secretarías de educación de los gobiernos locales utilicemos, cada vez más, las tecnologías de la información y la comunicación.

Dado el paso que tiene el gasto educativo en el presupuesto nacional y particularmente el gasto de los servicios personales en el gasto educativo, me pregunto si será conveniente incluir información relativa

a las percepciones de los maestros, la composición de las percepciones de los maestros y su evolución a través del tiempo.

Parece que es una tarea bastante compleja, pero quizá aportaría información muy útil.

Aunque en el Panorama se menciona que no se ofrece información relativa al gasto de las entidades federativas porque no está suficientemente desarrollada y no es suficientemente confiable, me pregunto si sería conveniente incluir en el futuro información relativa al gasto educativo estatal, particularmente teniendo en cuenta la nueva forma de distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a partir de las modificaciones introducidas al Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, en diciembre del año 2007.

De acuerdo con esta fórmula la diferencia en los recursos asignados al FAEP nacional entre un año y otro se distribuirá de acuerdo con la ponderación siguiente: 20 por ciento para el gasto educativo estatal; es decir, para el esfuerzo que se hace en los estados para financiar sus sistemas educativos; 20 por ciento para la brecha que hay entre el FAEP por alumno nacional y el de los estados, 50 por ciento para el tamaño relativo de la matrícula del estado y un 10% para un índice de la calidad que según dice la ley será propuesto por la SEP.

Partiendo de esta idea del índice de la calidad de la educación y como a nivel Panorama no pude tener una imagen de golpe, de un solo vistazo, de las ocho dimensiones de la calidad y tal vez quizá de una limitación mía.

Me queda perfectamente claro cuáles son los estados que tienen mayores avances y cuáles están más rezagados, pero no alcanzo a ver de un solo golpe en dónde, por ejemplo, en Nuevo León tenemos que prestar mayor atención.

Finalmente, quisiera invitarlos a leer el Panorama porque de otra forma el libro sería sólo una cosa entre las cosas, un libro sólo cobra vida cuando es leído, diría Borges.

Holden, el protagonista del Guardián en la obra de Yery Salinyer, dice que los libros que le gustan son aquellos que al terminar de leerlos sienten ganas de ser amigo del autor para poder llamarle en cualquier momento y seguir conversando con él.

Nosotros tenemos ahora la oportunidad de seguir platicando con quienes hicieron un estupendo trabajo en la elaboración del Panorama Educativo de México 2008.

Muchas felicidades a Héctor Robles, Juan Manuel Hernández, Laura Elena Zendejas, Osvaldo Palma, Mariel Escobar, Jessica Natalia Nájera, Cristina Mexicano, Leonel Lucía Horta, Verónica Medrano, Jaime Alfredo Mejía y Juan Diego Hernández.

Muchas gracias por su atención.

=====00=====

16 de julio de 2009.
LIC. Arturo Villalobos.
Mesa Pública INEE.
