





LA EDUCACIÓN QUE MÉXICO NECESITA  
VISIÓN DE EXPERTOS



# LA EDUCACIÓN QUE MÉXICO NECESITA

## VISIÓN DE EXPERTOS

Luis Eugenio Todd

Víctor Arredondo

*Coordinadores*

### AUTORES:

María Bertely Busquets / Ángel Díaz Barriga / Roger Díaz de Cossio /  
Axel Didriksson / Aurora Elizondo Huerta / Gilberto Guevara Niebla /  
Rolando Emilio Maggi Yáñez / Robert G. Myers / José Ángel Pescador  
Osuna / Adalberto Rangel Ruiz de la Peña / Etelvina Sandoval Flores /  
Felipe Tirado Segura / Luis Eugenio Todd Pérez / Ismael Vidales Delgado

MONTERREY, MÉXICO 2006

Lic. José Natividad González Parás  
*Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León*

Dr. Luis Eugenio Todd Pérez  
*Director General de la Coordinación de Ciencia y Tecnología de Nuevo León  
(COCyTE, NL)*

*Coordinadores.* Luis Eugenio Todd y Víctor Arredondo  
*Editores.* Ismael Vidales Delgado y Rolando E. Maggi Yáñez  
*Autores.* María Bertely Busquets / Ángel Díaz Barriga / Roger Díaz de Cossío /  
Axel Didriksson / Aurora Elizondo Huerta / Gilberto Guevara Niebla /  
Rolando E. Maggi Yáñez / Robert G. Myers / José Ángel Pescador Osuna /  
Adalberto Rangel Ruiz de la Peña / Etelvina Sandoval Flores / Felipe Tirado /  
Luis Eugenio Todd / Ismael Vidales Delgado

*La educación que México necesita*  
Derechos reservados

© 2006, Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica, proyecto  
administrado por el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del  
Estado de Nuevo León (CECyTE, NL)  
Andes No. 2722, Colonia Jardín, CP 64050, Monterrey, N.L. México.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin autorización de los titulares del  
“Copyright”, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción  
total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos  
la reprografía, el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de  
ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en México  
Primera edición: abril de 2006

*Colección.* Investigación educativa N° 10

Portada: Niña indígena, Esteban Salazar, 2003  
<http://www.caedes.net>



# Índice

Acerca de la obra / 9

*Ismael Vidales Delgado*

Presentación / 11

*Luis Eugenio Todd*

Prólogo / 21

*Victor Arredondo*

La construcción *desde abajo* de una nueva  
educación intercultural bilingüe para México / 29

*María Bertely Busquets*

Evaluación de la educación superior.

Entre la compulsividad y el formalismo / 43

*Ángel Díaz Barriga*

Cambios necesarios y posibles / 59

*Roger Díaz de Cossío*

Escenario de creación de un nuevo sistema nacional  
de educación: sus objetivos estratégicos / 73

*Axel Didriksson*

Cultura de la legalidad, ciudadanía y política educativa / 83

*Aurora Elizondo Huerta*

Democracia y educación / 95

*Gilberto Guevara Niebla*

Utopías para el logro de la felicidad interna bruta / 105

*Rolando E. Maggi Yáñez*

Educación Preescolar: ¿dónde estamos?

¿Cuáles son los desafíos? / 119

*Robert G. Myers*

Los rezagos e insuficiencias del sistema educativo nacional / 131

*José Ángel Pescador Osuna*

Cómo mejorar el Sistema Educativo Mexicano.

Algunas propuestas para la reflexión / 141

*Adalberto Rangel Ruiz de la Peña*

La educación básica en México / 151

*Etelvina Sandoval Flores*

Una visión educativa. Acciones ante el futuro / 161

*Felipe Tirado Segura*

El triángulo de las Bermudas de la educación nacional / 175

*Luis Eugenio Todd*

La educación que yo quiero. Visión de profesor / 185

*Ismael Vidales Delgado*

Los autores / 197



## Acerca de la obra

**E**n diversos medios se expresa una controversia sobre la forma más idónea de hacer investigación y sobre cómo ésta contribuye a una toma de decisiones informadas y racionales sobre aspectos fundamentales del quehacer educativo. Así, mientras unos abogan por la libertad absoluta de los investigadores calificados para que indaguen sobre los aspectos que les resulten más atractivos para su curiosidad científica, otros insisten en la importancia de contar con agendas investigativas que contribuyan a solucionar los problemas más acuciantes de la sociedad.

En México, por fortuna, parece haber cierto consenso en que ambos tipos de trabajo son necesarios, pues tanto se requiere de la investigación de punta y la exploración de campos ni siquiera visualizados, como la atención focalizada en aspectos que la sociedad considera importantes. Uno de ellos es la educación.

Este derecho humano garantizado por el artículo 26 de La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establecido en el artículo tercero Constitucional y precisado en la Ley General de Educación para hacerlo realidad entre los mexicanos, demanda de la imaginación fructífera y el conocimiento de los investigadores, así como de la experiencia y el realismo que aportan quienes han recorrido las entrañas del sistema educativo.

Con base en estas ideas, el Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica del CECyTE NL, con el apoyo de la Coordinación de Ciencia y Tecnología del Estado de Nuevo León, elaboró un proyecto orientado a detectar las necesidades educativas del país y recuperar propuestas para atenderlas.

Dada la complejidad del tema, la diversidad de enfoques bajo los que se puede observar, la amplitud y profundidad de sus componentes y la obligada participación de equipos interdisciplinarios en la solución de los

problemas que aquejan a la educación, consideramos que el mejor panorama debían brindarlo los expertos en el campo. Sus opiniones, expresadas sin más límites que los impuestos por la brevedad de esta publicación, recuperarían las grandes utopías de los educadores, la visión certera de los investigadores y la concreción práctica de los tomadores de decisiones para generar una sinergia creadora y factible, que abra paso al uso de técnicas prospectivas y de toma de decisiones –como la Delphi– donde lo importante ya no será el halo del reconocimiento, sino la fuerza argumentativa de las ideas y el poder movilizador en torno a la construcción de un futuro posible.

Nos congratula haber reunido en esta obra a un grupo representativo de visionarios, quienes comparten su enorme amor por México y un interés comprobado por solucionar los problemas de la educación. Sus aportes serán fundamentales para hacer efectivamente de la educación una palanca para el desarrollo integral de nuestro país.

Obviamente hay muchos otros expertos que por limitaciones nuestras no fueron incluidos en este documento. Sin embargo, esta muestra del pensamiento nacional proporciona una visión amplia, seria y objetiva sobre la problemática educativa y señala algunos caminos para llegar a soluciones exitosas. El presente es un documento de trabajo, útil para el debate, la reflexión y la construcción de nuevas ideas, que aporta ideas para hacer realidad el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos.

Ismael Vidales Delgado



# Presentación

Luis Eugenio Todd<sup>1</sup>

**L**a educación es el motor que impulsa los grandes cambios individuales y sociales y México está en condiciones de refrendar su gran apuesta a este asunto, sobre el cual mucho se escribe pero poco se comprende. De ahí la importancia de este proyecto, que recoge las ideas, puntos de vista, visiones y propuestas de avezados expertos en educación, quienes fueron invitados a disertar sobre la educación que México necesita, sin más límites que el tiempo y la extensión prevista para el trabajo.

Este documento produjo, dentro de la diversidad de la formación y el posicionamiento teórico de cada autor, una suma de ideas y una integración gradual, desarrollándose así un proyecto general, el cual dio como resultado una rica visión de conjunto sobre la educación que México necesita.

Surge este documento en un momento propicio y al margen de los efectos del mismo en el tiempo actual, tiene un valor *per se* y reclama un espacio para ser tomado en cuenta en la toma de decisiones sobre las políticas educativas nacionales. La profundidad y destreza con que los autores tratan los temas, convierte este trabajo en un elemento indispensable para el debate y la reflexión, condición de futuro en la educación mexicana.

Es difícil de comprender y de aceptar con realismo que en los últimos treinta y cinco años, la calidad de la educación mexicana ha sufrido un progresivo deterioro, conservándose como factor de respuesta a la demanda en forma cuantitativa pero no asegurando la equidad social por una educación insuficiente en los términos que se requieren en el actual mundo de la globalización internacional.

---

<sup>1</sup> Director General de la Coordinación de Ciencia y Tecnología de Nuevo León.

La revisión histórica de nuestro proceso educativo reciente nos muestra que a pesar de los buenos deseos y del aparente y reiterado interés de los gobiernos para fortalecer la educación pública nacional, no han existido verdaderas y trascendentes reformas que permitan acelerar el proceso de formación integral de las clases populares.

Basta señalar que el último verdadero hito transformador fue el de la educación tecnológica, creado durante los años setenta, pues posteriormente, a pesar de que han pasado grandes mexicanos por la Secretaría de Educación, los datos de evaluación no muestran avances significativos, deteriorándose así la identidad cultural y la competitividad internacional de nuestros educandos.

Durante esa época hemos compartido con muchos la preocupación de encontrar algunos aspectos centrales que nos permitan, al margen de la problemática política o de la marginación social todavía presente, impulsar y fortalecer la educación básica y la superior.

Esta incertidumbre nos ha generado recientemente la convicción de que hay temas que pueden ser objeto de aceleración histórica, como el de la descentralización, indispensable para generar la creatividad regional o el de la individualización de la evaluación, para evaluar por aptitudes, de acuerdo con las características individuales socioeconómicas y de desarrollo humano regional de nuestra nación.

También creemos que un tema nodal es la dignificación social y académica del magisterio, así como la despolitización frívola y corporativa que a veces impide decisiones trascendentes de carácter académico propiamente dicho, en aras de la búsqueda y conservación del poder político, olvidándose de que el único poder permanente de un sistema educativo es el poder del saber.

Para la presentación de las colaboraciones elegimos el orden alfabético, de acuerdo con el apellido del autor o autora, de tal forma que el lector podrá seguir ese orden convencional o el de su interés; al final siempre quedará la imagen de un panorama que va desde la educación preescolar hasta la educación superior, pasando por ese entramado insospechado de lo no formal y las peculiaridades específicas de problemáticas particulares que desafían la imaginación y retan a presentar propuestas concretas para una educación posible.

Como una muestra de lo que encontrarán en extenso más adelante, a continuación presentamos una breve semblanza de los autores y una síntesis de algunos apartados de sus colaboraciones, esperando no transgredir la esencia del trabajo de cada uno de los colegas que hicieron posible esta obra.

MARÍA BERTELEY BUSQUETS. Comprometida investigadora de la educación, con una sólida preparación profesional y una extensa trayectoria de trabajo con grupos vulnerables, con base en su experiencia de generación de materiales educativos interculturales y bilingües para el nivel primario, muestra cómo *construir desde abajo una nueva educación intercultural bilingüe para México*, capaz de satisfacer necesidades educativas con estrategias generadas por los sujetos directamente involucrados. La autora ejemplifica cómo, mediante el trabajo mancomunado de profesionistas, maestros bilingües oficiales y educadores no oficiales reconocidos vigilados por sus comunidades de origen, es posible enfrentar el diseño de políticas públicas, con criterios normativos y planes educativos construidos *desde abajo*, y configurar así una nueva cultura escolar en el México indígena.

En la experiencia reseñada esto no habría ocurrido sin la existencia previa de una visión utópica, la participación directa de los usuarios, instrumentos legales articulados con las luchas de los pueblos indígenas que la apoyen, la vitalización de liderazgos enraizados en costumbres seculares que favorecen la autogestión y la autonomía, la diversificación e internacionalización de fuentes de apoyo y financiamiento para el desarrollo de los proyectos, y maestros preparados para impulsar la “*apropiación local de la escolarización oficial*”, ya que “*sólo valorando lo propio es posible ejercer activamente una praxis activa de resistencia*” a las tradicionales relaciones de dominación-subordinación. De este modo se avanza en la perspectiva de hacer de los pueblos indígenas no sólo *sujetos del interés público*, sino fundamentalmente *sujetos del derecho*.

ÁNGEL DÍAZ BARRIGA. Experimentado investigador con una amplia producción publicada en revistas especializadas y en libros respaldados por importantes casas editoras, considerado como el experto más consistente en currículum, aporta a esta obra su visión sobre *Evaluación de la educación superior. Entre la compulsividad y el formalismo*. La idea rectora de su trabajo es que son demasiados programas, que en general se centran en el dinero. Según se desprende de sus apreciaciones, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica se ha convertido en una especie de rectoría general de las Universidades Públicas, en la actualidad se cuenta con más indicadores pero no necesariamente son de mejor calidad, y más que forjar una cultura de la evaluación lo existe es una compulsión por evaluar.

Con la firmeza que le da la experiencia y la solidez teórica, Díaz Barriga sentencia: “En algún sentido podríamos reconocer que las di-

versas acciones de evaluación-financiamiento se han venido fortaleciendo, se han conformado con una mayor complejidad, caminan hacia su articulación, y de alguna forma se han convertido en una especie de Frankenstein que pulula en toda la educación superior.” Y agrega: “Un claro ejemplo de la compulsividad de la evaluación lo representan los programas para evaluar los ahora llamados programas educativos, en realidad programas de formación profesional y muy particularmente los establecidos para evaluar a los académicos.”

El Dr. Díaz Barriga advierte “En el futuro será necesario analizar hasta dónde la vinculación evaluación-financiamiento pervierte y limita el sentido de la primera.”

ROGER DÍAZ DE COSSÍO. Ingeniero, apasionado por la cultura y la educación, ex subsecretario del ramo, protagonista cotidiano en el escenario educativo, sin ambages y con ese tono directo y franco que le caracteriza, delinea cinco *Cambios necesarios y posibles* para mejorar sustancialmente el sistema educativo. Sugiere reducir la cantidad de temas que prescribe el programa oficial para que sean aprendidos por los alumnos; ésta propuesta se sustenta en un principio básico esbozado por el filósofo español José Ortega y Gasset: “No se debe enseñar sino lo que se pueda en verdad aprender. En este punto hay que ser inexorable y proceder a rajatabla.”

Otras de sus recomendaciones van en el sentido de revisar la uniformidad de contenidos nacionales que están resultando inefectivos; profundiza en la necesidad de optar por la flexibilidad y la libertad en los currículos de educación media superior y superior, para que sean más acordes con la realidad regional; se pronuncia por acciones más efectivas para abatir los rezagos, especialmente los que más duelen, los que ancestralmente han sido “parte del paisaje” de los grupos más vulnerables por razones de pobreza extrema; y hace un llamado para dar atención especial a los jóvenes que por razones de edad experimentan verdaderos conflictos bio-psico-sociales. Termina con una interesante referencia de Fernando Solana: “hasta donde llegue la educación de los jóvenes, llegará nuestro país.”

AXEL DIDRIKSSON. Director y consistente investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la UNAM, con reconocimiento internacional, hace uso de una acuciosa selección de “datos duros” de fuentes primarias para mostrarnos un *Escenario de creación de un nuevo sistema nacional de educación: sus objetivos estratégicos*. Identifica el

binomio desigualdad-inequidad como causa principal de los problemas y contradicciones del sistema nacional de educación en nuestro país, y por ello, la que debe ser objeto de análisis con fines de superación, ya que esta causal permea a “la sociedad en su conjunto, en sus regiones y estados, pero también en sus sectores, en sus géneros, en sus actores, en sus aparatos y en sus estructuras, lo abarca todo y lo limita.”

Su llamado a una revisión profunda del sistema es definitivo: “Hasta ahora, durante los sucesivos gobiernos de los tiempos recientes, de uno y otro signo, lo que se ha hecho es reproducir a escala los cimientos y características del mismo sistema, y las consecuencias están a la vista.”

AURORA ELIZONDO HUERTA. Avezada investigadora educativa, docente y catedrática excepcional de la Universidad Pedagógica Nacional, elaboró para esta obra un interesante documento titulado *Cultura de la Legalidad, Ciudadanía y Política Educativa*, en el que advierte que “...las últimas dos décadas se han caracterizado por acuerdos nacionales que han tenido como meta el renovar al sistema educativo pretendiendo modernizar las formas de enseñanza y adecuar los esquemas de gestión, para enfrentar los desafíos de la mundialización, de la revolución tecnológica, de las transformaciones del mercado laboral y de la irrupción de la sociedad del conocimiento, teniendo como finalidad central mejorar la calidad, la equidad y la pertinencia de los servicios educativos.”

Sin embargo, es inaplazable “...para el logro de los propósitos escolares, recuperar el carácter ordenador de la normatividad y ubicarla como un elemento a tomar en cuenta como expresión concreta de la política educativa y factor de regulación de los sujetos que intervienen en los procesos escolares.”

No es explicable ningún programa educativo, sin un referente cívico-ético, así de simple.

GILBERTO GUEVARA NIEBLA. Sólido investigador y divulgador educativo cuyas obras han cimbrado los cimientos del sistema educativo, especialista en el tema *Democracia y Educación*, afirma categórico: “La democracia no ha llegado al sistema educativo” y aclara: “Cuando hablo de ‘democracia y educación’ me refiero a la *democracia en su acepción política densa*: hay que democratizar la esfera educativa del estado.” También afirma: “En el caso de México se han dado pasos muy limitados

para la construcción de esa autoridad democrática”.

Guevara Niebla continúa su análisis señalando: “...los cambios en la estructura de la autoridad educativa han sido lentos...ni los padres de familia, ni los maestros ni los ciudadanos tienen capacidad de intervención en las principales decisiones educativas. La SEP lo decide todo o casi todo: reformas a planes de estudio (como la llamada RIES), la masiva incorporación de tecnología a las aulas (como el programa Enciclopedia), etcétera. Sólo el sindicato de trabajadores de la educación (SNTE) tiene capacidad para influir en las decisiones que toma la SEP.”

Su escrito es línea por línea un llamado a la reflexión, al análisis, al debate, pero vislumbra una alternativa importante para avanzar hacia una democracia real en la educación, una conclusión que usted debe leer con gran atención.

ROLANDO E. MAGGI YÁNEZ. Investigador educativo con amplia experiencia en distintos ámbitos de la educación, con una acentuada visión social y enemigo de las conclusiones apresuradas, nos invita a realizar una serie de reflexiones en torno a las *Utopías educativas para el logro de la Felicidad Interna Neta*, en oposición a las preocupaciones enfermizas por incrementar el Producto Interno Bruto. Esto, a partir de la tesis de que la educación es fundamental para forjar los valores que determinan las formas de convivencia, para apoyar a los estudiantes en la formación de concepciones, para juzgar la estructura político-social en que éstas se encuadran y adquirir las competencias y elementos de juicio necesarios para mejorarla.

Advierte sobre la importancia de que la política educativa corresponda a un proyecto de país, de tomar en consideración los problemas y las necesidades que éste enfrenta para su desarrollo, y superar las limitaciones políticas, económicas y culturales que lo obstaculizan. Urge a solucionar problemas como la falta de dinamismo en las escuelas, el exceso de burocracia administrativa, la brevedad de los horarios y la ausencia de investigación. Resalta la importancia del trabajo con comunidades educativas para atender problemas relacionados con la cobertura educativa, la calidad de la educación y la inequidad. Como parte de la solución a éstas y otras cuestiones relacionadas con la agenda social y emocional del país, sugiere impulsar la educación permanente de los maestros en ejercicio, abatir la burocracia y lograr mayor efectividad en la gestión escolar, impulsar el trabajo en escuelas de tiempo completo, y fomentar la investigación y el desarrollo educativo.

*Robert G. Myers.* Experto en múltiples campos, referente obligado para el entendimiento de la educación inicial y preescolar en la región, nos presenta una exacta visión de ¿dónde estamos? y ¿cuáles son los desafíos? en este nivel educativo. La acuciosidad de sus datos seguramente traerá de nueva cuenta al debate la educación preescolar a partir de la revisión de las políticas y los programas implementados en el sexenio reciente, pues como el autor señala, citando a Karoly y Young, “Evidencias científicas procedentes de fisiología, nutrición, psicología y otros campos indican que los años de la primera infancia son fundamentales para la formación de la inteligencia, la personalidad y la conducta social. Las investigaciones muestran que existen, a largo plazo, efectos asociados con los programas de educación preescolar...”, sin embargo, “Hacer la educación (en su forma escolarizada) obligatoria a partir de la edad de tres años es una política dudosa, empujada al extremo por intereses políticos y sindicales.”

Para responder a los problemas y las necesidades del nivel, entre varias otras sugerencias, propone ajustar la Ley de Obligatoriedad para que el ingreso tenga esta característica a partir de los 4 años en vez de los 3 años; extender el tiempo propuesto para su cumplimiento; fortalecer la atención a la calidad con mejoras en el sistema de acompañamiento en general, vinculado con la capacitación y actualización pedagógica en el trabajo y una reducción paulatina en el número de niños por adulto en el aula; e incorporar en la definición de inequidad (y en los indicadores) la dimensión de calidad.

JOSÉ ÁNGEL PESCADOR OSUNA. Ex secretario de Educación Pública y actual miembro del Colegio de Sinaloa, con base en la experiencia obtenida de la cátedra, la investigación, la política y la función pública, nos presenta *Los rezagos e insuficiencias del sistema educativo nacional*. Considera que el problema educativo que reclama una solución más urgente es la educación básica, para lo cual hace una argumentación muy completa del rezago que caracteriza a la población mayor de 15 años, ya que para el autor, “ésta es la limitación más importante para alcanzar logros educativos que apoyen las políticas de crecimiento económico del país.”

Igual que los demás autores de este libro, aporta valiosos elementos para el debate, de hecho lo incita, pues “Son muchos los factores que están detrás de los resultados del aprendizaje y aún cuando no representen la única posibilidad para ver que tan eficazmente funciona un sistema educativo, vale la pena examinarlos e invitar a un deba-

te de qué es lo que se puede hacer para mejorar la educación nacional.”

ADALBERTO RANGEL RUIZ DE LA PEÑA. Su calidad de experto, avalada con la experiencia derivada de la dirección nacional de las Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y la autoría de diversos textos para la formación magisterial, nos invita a reflexionar y hace algunas propuestas acerca de *Cómo mejorar el sistema educativo mexicano*. Sugiere crear sistemas de evaluación estatales vinculados al sistema nacional; fortalecer el nivel preescolar; crear escuelas primarias de jornada completa; fortalecer y avanzar en la atención de la educación indígena; ampliar el financiamiento de la educación superior; mejorar las escuelas normales y la Universidad Pedagógica. Finaliza con una advertencia: “Cada uno de estos rubros implicaría nuevas formas de financiamiento de la educación, de otra manera las políticas y los programas serían sólo un paliativo de los procesos de exclusión de la sociedad mexicana.”

EVELVINA SANDOVAL FLORES. Doctora en pedagogía, maestra e investigadora con amplia experiencia en ambos campos hace acopio de su formación y de las investigaciones que ha documentado recientemente, para abordar un tema que le es recurrente: *La educación básica en México*. Esta, señala la autora, “...tiene una connotación particular pues es la que atiende, entre sus tres niveles educativos, a 24 millones de estudiantes de los 31 millones que hay en todo el sistema educativo nacional.”

Con las reservas que ofrece la amplitud del tema, señala cuatro grandes aspectos que deberán ser objeto de atención prioritaria para la mejora de la educación básica: La inequidad vinculada a calidad, la cobertura, la orientación pedagógica del ciclo y la formación de maestros.

Categorica afirma que “Para mejorar la calidad hay que combatir la inequidad educativa... La desigualdad educativa persiste excluyendo a millones de personas del acceso a la educación e impactando más fuerte donde más pobreza existe... La educación básica es un ciclo desarticulado... Es cierto que la secundaria requiere una reforma, lo que no está claro es si la RIES es la adecuada... Cualquier mejora educativa implica poner énfasis en los maestros, pues de ellos depende -en buena medida- el cambio en la escuela y es un factor clave para mejorar la calidad de la educación.”

FELIPE TIRADO SEGURA. Uno de los investigadores educativos que más relación tiene con el magisterio y que más han penetrado en los quehaceres cotidianos de los diversos ambientes educativos, lo faculta para abordar con maestría temas tan complejos como *Una visión educativa. Acciones ante el futuro*.

En la imaginaria del deber ser, Tirado señala: “La nueva escuela debe ser conceptualizada como ambientes formativos, los propósitos y compromisos no son sólo con competencias en torno a los saberes; hay componentes socio-afectivos que responden a otras competencias sustantivas no menos importantes, como las sociales, éticas y afectivas. La adquisición de conocimientos debe concebirse como un proceso de cognición modulado afectivamente. La autoestima del niño, la valoración de sí mismo, la seguridad en sus competencias y habilidades de interrelación personal son fundamentales.”

En la perspectiva de lograr este nuevo tipo de escuela, Tirado indica: “Estos planteamientos llevan a la necesidad de considerar a la escuela como un órgano de gestión, capaz de poder construir su propio imaginario de desarrollo y llevarlo a la práctica; lo cual implica regionalizar y darle los atributos y facilidades a la escuela para la toma de decisiones que sean requeridas en la gestación de su propio plan de desarrollo. Se requiere descentralizar.”

En esta dinámica, Tirado enfatiza la importancia del papel que deben jugar los maestros y advierte: “No habrá reforma, cambio ni mejora educativa si el magisterio no hace suyos los planteamientos de reforma. Toda reforma se da en el salón de clases, o se queda en sólo buenos propósitos. Los profesores son los agentes fundamentales del proceso, por lo mismo tanto su formación como su permanente actualización es necesaria.”

LUIS EUGENIO TODD. Ex rector, con la vivencia de haber sido Sub secretario de Educación Superior y Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con un dejo de sarcasmo y picardía, establece un parangón entre las “desapariciones” en el *Triángulo de las Bermudas* y los programas que no han “prendido” en la educación nacional, acusando: “Los Secretarios de Educación de los 30 años recientes, a pesar de tener buenas intenciones, acervo intelectual probado y haber hecho muchas aportaciones al sistema educativo, no lograron elevar la calidad de la educación pública nacional y perdieron su presencia histórica en el Triángulo de las Bermudas.”

[ LUIS EUGENIO TODD ]

19

Propone: Disminuir el tamaño administrativo de la Secretaría de Educación Pública, descentralizando y alejando el quehacer del poder político de los objetivos académicos. Simplificación administrativa y deslinde académico para fortalecer la presencia humanista del maestro. Volver a establecer la Orientación vocacional. Evaluar a los alumnos por sus competencias. Llevar, para cada alumno, una Ficha bio-psico-social.

ISMAEL VIDALES DELGADO. Con el *pedigree* que ofrece haber sido profesor frente a grupo durante cuarenta años, autor de un centenar de obras escolares y eficiente funcionario educativo en Nuevo León y el país, presenta quince puntos que considera necesario revisar para el avance del estado actual que priva en la educación nacional.

Plantea que la dirección de la educación nacional y estatal se encargue a personas altamente capacitadas y conocedoras del tema, que en el interior de las secretarías de educación se establezca la profesionalización del servicio, especialmente el académico, pero atrayendo maestros con experiencia frente a grupo; una federalización en serio y renovación sindical, pues «Hoy la educación necesita un sindicato *co-gestivo*, comprometido con los fines y metas de la educación, deslindado de todas sus viejas prácticas clientelares y paternalistas. No se trata de confrontaciones violentas sino de consensos inteligentes, heroicos y decentes. Esto no se va a conseguir de súbito ni fácilmente, pero es bueno intentar pactos pacíficos, respetuosos, objetivos; acuerdos en los que todos ganemos, especialmente los niños y el país.»

En la misma línea, recomienda un replanteamiento de la formación inicial y continua del magisterio, reducción de funciones administrativas a los maestros de grupo, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), el fomento de la cultura de evaluación y el adelgazamiento de la estructura administrativa de las secretarías de educación.



# Prólogo

Víctor Arredondo<sup>1</sup>

**E**ditar y publicar en estas fechas una obra que congrege la visión de expertos y estudiosos sobre la educación en México tiene un sentido eminentemente pragmático. Y es así, porque atestiguamos un debate en los medios que, frente al próximo proceso electoral, centra sus baterías en la querrela, la descalificación, el escarnio y el escándalo. La discusión de lo sustantivo, esto es, de lo que nuestro país necesita hacer para enfrentar con éxito sus múltiples retos, de los acuerdos básicos que le permitan una amplia convocatoria y un gran acuerdo social, así como de las formas y los recursos indispensables para emprender una misión colectiva, coordinada, realista y responsable, no aparece en la agenda discursiva franca de los partidos políticos.

Apelar al título de este volumen, “*La educación que México necesita*”, tiene toda una intención crítica y de aporte reflexivo si se considera la precaria situación de nuestro país frente a la actual sociedad de la información y de la economía basada en el conocimiento. Al analizar nuestra historia post-revolucionaria, queda claro que el crecimiento del sistema de educación básica y media ha sido el tema predominante de la política educativa nacional. Con ello se ha buscado garantizar progresivamente la cobertura total de la población en ese rango de edad escolar. En cambio, la preocupación por la calidad y relevancia educativas, usando para el caso métodos estandarizados de evaluación comparativa nacional, apareció en la escena pública hace menos de veinte años, cuando en otros países ésta ya era práctica común, incluso en algunos casos, desde inicios del siglo anterior.

---

<sup>1</sup> Secretario de Educación Pública de Veracruz.

Esta deficiencia de enfoque metodológico hace pensar que, durante ese lapso, subyació la débil premisa oficial de que, a final de cuentas, es mejor cualquier tipo de educación que no tener acceso a ninguna. Hoy existen datos reveladores que muestran el escaso o nulo valor agregado de aquellos planteles y programas que no cumplen con los requisitos mínimos de operación. En esencia, el efecto no deseado de no atender los asuntos cualitativos de la educación ofrecida a sectores desfavorecidos es el de que, paradójicamente, ésta se convierta en instrumento para acrecentar las brechas sociales entre nuestra población. De hecho, los admirables logros recientes de países que contaban hasta hace poco con menor nivel de desarrollo socio-económico que el nuestro, manifiestan la gran ventaja comparativa que se obtiene al trabajar arduamente con el doble propósito de apuntalar tanto el crecimiento de la cobertura educativa como el de la calidad y pertinencia de sus servicios.

En México, hemos atestiguado durante los últimos gobiernos un discurso recurrente sobre la altísima prioridad que se le concede a la educación y al desarrollo tecnológico propio para construir un aparato productivo y de servicios de primer orden; no obstante, las intenciones anunciadas no han correspondido con la realidad en cuanto a la aplicación efectiva de políticas integrales, públicas y privadas, de promoción y financiamiento de la educación, la ciencia y la tecnología. Los análisis internacionales comparativos en la materia ilustran dramáticamente la situación desventajosa de nuestro rezago. Los indicadores sobre la enorme brecha de la atroz inequidad mexicana tienen su sustento y se multiplican exponencialmente por las asimetrías existentes en la calidad de la alimentación, la salud y la educación de nuestra población suburbana, rural e indígena. De ahí que exista una congruencia preocupantemente baja entre el discurso político que pregona la importancia estratégica de la educación y el quehacer nacional mensurable y verificable que indica que no hemos sido capaces de lograr los resultados en materia educativa que permitan abatir el rezago social y consolidar un proyecto nacional que garantice prosperidad y calidad de vida en lo individual y lo colectivo.

¿Qué hacer entonces al respecto? Una línea de acción social evidente es la de establecer parámetros y metas alcanzables en cuanto a cobertura, calidad, pertinencia, modernidad y financiamiento educativo, que se constituyan en compromisos asumidos colectivamente frente a la nación. Otra es la de enfatizar la trascendencia de la educación basada en valores y que coloque a la formación integral del estudiante en el centro de la política

educativa; esto es, como foco nodal de la actuación institucional. Valores como la libertad individual, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad social compartida, bajo un enfoque de equidad de género, son esenciales en el mundo contemporáneo. Es a través del prisma de los valores que debemos ponderar el aprendizaje integral del estudiante, tomando como base su nivel de desempeño al inicio de cada programa para determinar, así, el valor educativo agregado que produce cada maestro en lo individual, en cada aula, en cada plantel, en cada región. Por tanto, es indispensable reafirmar el trascendente papel pro-activo del profesor en su misión de facilitador, guía, líder moral y comunitario, conductor de la reforma educativa.

De igual manera, hay que rescatar la centralidad funcional de cada escuela como unidad básica del sistema educativo. En ella confluyen las intenciones, expectativas y acciones de todos los actores, estudiantes, maestros, autoridades, padres de familia, líderes comunitarios. Una escuela con objetivos claros y con una organización que exprese la voluntad de elevar el rendimiento de los alumnos, la calidad de los servicios educativos y de trabajar de manera colegiada, participativa y responsable garantiza la eficacia del sistema educativo en su conjunto. Por todo ello, es indispensable promover el reconocimiento y el soporte público de cada plantel como el espacio central donde concurren los anhelos de superación de la comunidad; potenciar su papel como ambiente propicio para la adquisición y certificación de conocimientos; y apuntalar el papel de sus directivos como ejes articuladores del esfuerzo colectivo.

Bajo esta óptica resulta indispensable la participación activa y corresponsable de la sociedad en la toma de decisiones y en la realización de acciones en apoyo a los asuntos educativos. De ahí que sea necesaria una nueva relación escuela-comunidad y profesor-padres de familia. Una sociedad involucrada y con esta visión de conjunto es decisiva para el necesario cambio en el quehacer educativo porque las nuevas políticas no pueden ser responsabilidad exclusiva del sector público sino de todos los agentes y miembros de la sociedad que reciben sus beneficios. Como objetivos primarios de esta iniciativa se debe buscar: la renovación de la relación Estado-sociedad, con una perspectiva de tránsito de Estado directivo a Estado promotor de la participación social; la promoción de consejos comunitarios en las escuelas que respalden y den seguimiento al desempeño de los propios planteles; el establecimiento de auténticas redes escolares que propicien la colaboración sobre diversos temas entre centros educativos de la

misma o de distintas regiones; la diseminación en el territorio nacional de centros regionales y de oportunidades de actualización permanente de maestros y directivos; la multiplicación exponencial de centros comunitarios de aprendizaje, dirigidos a la población abierta, operados de manera flexible con cursos cortos auto-contenidos y con el respaldo de instituciones educativas, programas públicos y privados, bibliotecas municipales, iniciativas civiles, etc. Lo anterior, significa, por una parte, ofrecer oportunidades de aprendizaje distribuido al sector escolar y a la población abierta como una fórmula indispensable de asociar el conocimiento con el bienestar. Y, por la otra, lograr que la política y el quehacer educativo estén orientados, armonizados y respaldados por organismos colegiados de participación social.

Nuestra historia es un extraordinario referente. Aprendamos de ella y aprovechemos la oportunidad que ésta nos brinda de construir una pedagogía del siglo XXI basada en el aprendizaje distribuido y en la activa participación social corresponsable. A nuestro alcance están las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, así como la emergente noción de la escuela como centro comunitario de aprendizaje. Los esfuerzos deben converger a fin de superar deficiencias en el desarrollo integral del educando reforzando sus capacidades de razonamiento lógico, de formación auto-didacta y a través del aprendizaje colaborativo, de resolución de problemas, de liderazgo, de trabajo en equipo, de comunicación oral y escrita, y de participación informada, ética y responsable en la toma de decisiones individuales y colectivas. Enfoquemos, entonces, nuestra labor educativa para construir una nueva conciencia de la civilidad.

En esencia, se trata de afianzar la convicción nacional de que nuestro bienestar compartido será producto del empeño que se imprima a cada tarea que tiene como propósito la superación individual y colectiva. Si hoy se reconoce que la moneda más importante para la prosperidad es la educación y la cultura, entonces, es fundamental enfocarnos a reducir, de manera contundente, las profundas brechas sociales. No hay otro camino más que dotar a las escuelas, a los consejos y redes escolares y a las comunidades de aprendizaje y de práctica profesional de la capacidad necesaria para emprender acciones que abatan el rezago y las asimetrías en la calidad educativa, en un contexto de respeto y atención a la diversidad cultural y étnica de los pobladores. Es inminente, por ello, emprender una auténtica campaña nacional de servicio social con la participación solidaria y comprometida de estudiantes de educación superior y media superior, orientada a la

alfabetización, la reducción del rezago en la población mayor de 15 años y a la construcción de capacidades locales para la autogestión comunitaria.

El ámbito de la educación media superior y superior requiere, asimismo, de reformas importantes. La primera razón se deriva del hecho de que todo estudiante debe ser dotado de habilidades básicas demostrables (en áreas como comprensión de lectura de textos avanzados, expresión y comunicación oral y escrita, razonamiento lógico-matemático, análisis cuantitativo y de contexto, lengua extranjera, cómputo, navegación y búsqueda de información en medios electrónicos, auto-estudio y aprendizaje colaborativo, juicio y comportamiento moral, aplicación del conocimiento para solución de problemas, liderazgo social, trabajo en equipo y apreciación estética); conocimientos generales (en temas como historia y cultura universal, identidad nacional y regional, geografía, medio ambiente y salud), así como de actitudes y valores necesarios para la convivencia armónica y democrática, la vida sana y productiva, el respeto y preservación de la naturaleza, la equidad de género y el desarrollo socio-emocional). Por tanto, ambos niveles deben incorporar un área común de formación integral para todo estudiante.

La segunda tiene que ver con la necesaria diversificación de las actividades y los recursos para el aprendizaje. La amplia gama de habilidades, actitudes y conocimientos arriba mencionados no pueden ser adquiridos únicamente mediante el modelo tradicional de enseñanza en el aula. Los programas escolares deben incorporar actividades de aprendizaje, acreditadas curricularmente, en una multiplicidad de espacios y formatos diversos, tales como el trabajo en bibliotecas, talleres, laboratorios, aulas multimedia de acceso virtual a cursos y programas interactivos de toda índole, salones de trabajo en grupo para el aprendizaje colaborativo, prácticas de campo en situaciones reales de aplicación técnica y profesional, escenarios para el desarrollo de la apreciación y expresión estética, instalaciones deportivas y clínicas para el fomento de la vida sana. Esto implica la revisión cabal de los planes de estudio que todavía exigen al estudiante estar sentado en el aula, frente a un maestro, durante 25 ó más horas a la semana y el desarrollo de la infraestructura física y la logística programática requerida.

Una tercera razón se refiere a la necesaria flexibilidad curricular que propicie: la adquisición y certificación de competencias ocupacionales acotadas mediante cursos específicos o paquetes de cursos; la escalabilidad horizontal o vertical de habilidades certificadas para acreditar estudios técnicos, de formación profesional y de postgrado; la acreditación de conoci-

miento adquirido de manera independiente; la movilidad de estudiantes y personal académico entre áreas de especialidad, disciplinas, programas e instituciones; así como la constitución de redes de colaboración institucional entre casas de estudio, centros de investigación y desarrollo tecnológico, asociaciones disciplinarias y profesionales, organismos civiles y programas de extensión comunitaria del país y del extranjero.

En la época actual de la sociedad y economía del conocimiento, cuando se requieren grandes esfuerzos de transferencia y distribución de oportunidades de información relevante, soluciones expertas y de aprendizaje significativo hacia todos los sectores de la comunidad, resulta inminente que las casas de estudio del nivel medio-superior y superior amplíen su campo de acción para apoyar la inquietud formativa de cualquier miembro de la población abierta. Pero sobre todo, es inaplazable el que las instituciones de educación superior dinamicen y democratizen dos de sus funciones sustantivas clásicas, la docencia y la investigación, para lograr una auténtica propagación exponencial de acciones enmarcadas en su tercera función sustantiva, la divulgación cultural y la extensión comunitaria. He aquí la cuarta razón de una necesaria reforma educativa comprehensiva en dichos niveles.

Sin embargo, es preciso aclarar que, en los tiempos actuales, la vía de la democratización de oportunidades educativas de alta calidad y relevancia no es mediante la inviable construcción permanente de espacios y centros educativos tradicionales sino a través del uso intensivo de las nuevas tecnologías y de los principios del aprendizaje distribuido. Con ciertas adecuaciones de infraestructura y operación *in situ*, cualquier espacio convencional (escuelas, colegios e institutos, tele-secundarias, tele-bachilleratos, aulas móviles, bibliotecas, edificios públicos, centros comunitarios, iglesias, empresas, oficinas, industrias, cafés Internet, clubes, hogares, etc.) puede albergar múltiples ofertas flexibles y acreditables de capacitación, actualización y formación cultural, productiva y de auto-gestión para la vida comunitaria. He ahí la trascendencia de establecer redes de colaboración interinstitucional e intersectorial, a partir de todo tipo de alianzas estratégicas para llevar oportunidades distribuidas de aprendizaje significativo a toda la población.

La investigación y el desarrollo tecnológico van de la mano con la transferencia de conocimiento útil y relevante. No hay avance si una de estas tareas se contiene. Por tanto, el impulso a la ciencia y la tecnología debe ubicarse en el terreno de las realizaciones verificables más que en el de

las promesas de campaña. Sin una fuerte promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la transferencia de conocimiento al aparato productivo y de servicios no habrá perspectivas de crecimiento y generación de empleos. Mucho menos, se podrá asegurar el esperado desarrollo social, educativo y cultural equilibrado del país.


El conocimiento de nuestra geografía para aprovechar los recursos potenciales, el desarrollo de tecnología para dotar de valor agregado a las cadenas productivas y de servicios, el conocimiento del medio ambiente para conservarlo y preservarlo, el desarrollo de modelos de gestión comunitaria auto-sustentable, la aplicación generalizada de prácticas racionales para una mayor calidad de vida se pueden encauzar sólo a partir de sólidos sistemas de investigación, de desarrollo tecnológico propio y de transferencia social. Por tanto, desde la educación básica hasta la extensión comunitaria y los medios de comunicación social, pasando por el resto de los niveles educativos, se deben desarrollar, en niños, jóvenes y adultos, capacidades para enfrentar los retos de la vida moderna.

Como objetivo distintivo, una política educativa integral debe proponerse, además, crear las condiciones que permitan estimular la creación artística y la preservación de nuestro patrimonio cultural. El quehacer educativo debe ofrecer a los niños, jóvenes y a la sociedad en general, una actitud indeclinable hacia el aprendizaje de por vida. Para ser congruentes, las políticas educativas deberán proponerse el acceso generalizado a los servicios de la cultura, la recreación y el deporte en sus diversas manifestaciones; propiciar que las iniciativas de la sociedad en estas materias, generadas en las instituciones y en los colectivos independientes, tengan los medios para su desarrollo en un clima de libertad y de respeto a los demás; y educar a los ciudadanos en una cultura que privilegie la historia y sus símbolos nacionales, la Interculturalidad y la diversidad, los valores éticos y la prevención de las adicciones y conductas antisociales.

Por último, la modernización de la gestión no puede tener otro propósito que revertir radicalmente formas organizativas que acentúan el poder de la estructura, con jerarquías, funciones y procedimientos acotados y burocratizados. La necesidad de actuar con rapidez para ofrecer respuestas oportunas y efectivas es incompatible con estructuras verticales y rígidas. La cultura de la calidad y la transparencia, la inclusión de criterios de corresponsabilidad, la delegación de competencias, la desconcentración en la toma de decisiones y la necesidad de acreditar o certificar programas y planes, procesos y competencias laborales son retos y compromisos del

sistema educativo actual. Debemos trabajar en la construcción de un modelo de gestión que, basado en estructuras modernas, simplificadas y en el uso intensivo de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, brinde a los usuarios del sistema educativo servicios de calidad que garanticen la racionalidad en el uso de los recursos y la rendición de cuentas públicas.

Es así, entonces, que la política educativa debe superar los límites del discurso oficial y emprender acciones concretas que nos conduzcan a los objetivos primarios que nos hemos propuesto como país. Es falso que el necesario financiamiento para la educación, la ciencia y la tecnología sea un escollo imposible de superar. Las posiciones encontradas por motivos distintos en el seno de las propias organizaciones partidistas, de las diversas instancias de gobierno y entre los sectores público, privado y civil no justifican la inmovilidad de México en materia de innovación y cambio educativo. Aunque los resultados de la educación sean de largo aliento y algunos prefieran invertir en productos tangibles de corto plazo, pero de menor impacto social, los mexicanos estamos ávidos de una auténtica reforma social. La vía de la educación es la mejor apuesta. Así lo dice nuestra historia, así lo documenta el mundo contemporáneo. Nuestra patria tiene frente así misma la gran oportunidad de un sólido acuerdo nacional en pro de la educación. Ahí está un tema central para la concordia. Ahí está la mejor perspectiva para nuestra gente que, a final de cuentas, es lo mejor que tenemos como nación.



# La construcción desde *abajo* de una nueva educación intercultural bilingüe para México

María Bertely Busquets<sup>1</sup>

## Introducción

**E**ste artículo sistematiza algunas experiencias derivadas de la coordinación de un proyecto de coautoría de materiales educativos interculturales y bilingües para el nivel primario en el que participaron educadores indígenas del Estado de Chiapas y especialistas no indígenas. Muestra cómo es posible satisfacer necesidades educativas con estrategias generadas por los sujetos directamente involucrados.

Gracias a la donación del premio Bartolomé de las Casas que Don Miguel León Portilla otorgó a la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEM), los educadores tseltales, tsotsiles y ch'oles de esta unión –y otros pertenecientes a colectivos hermanos como son Las Abejas y el Programa de Educación Comunitaria para el Desarrollo Autónomo (ECIDEA)– diseñaron el material denominado *Tarjetas de Autoaprendizaje* (Bertely, coord., 2004). La filosofía de Jorge Gasché (inéditos:a/b), como el asesor internacional de este proyecto, así como la dirección académica

<sup>1</sup> Socióloga, doctora en Educación. Es Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, ex Coordinadora del Área Educación, Derechos Sociales y Equidad del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).

mica y pedagógica de Jessica Martínez Cuervo y Carmen Gallegos Flores, como especialistas en el paradigma histórico y cultural (2004), resultaron fundamentales para el éxito de esta experiencia de coautoría<sup>2</sup>.

Para el sostenimiento del proyecto fue fundamental el apoyo ofrecido a estos educadores indígenas por algunos académicos del CIESAS Sureste, como Ronald Nigh Nielsen, Lourdes de León Pasquel y Gabriela Vargas Zetinaen, quienes desde 1995 les auxiliaron en el manejo de técnicas agroforestales, sociolingüísticas y etnográficas. De hecho, desde su gestación, la UNEM ha desarrollado diversos proyectos apoyados por agencias nacionales, internacionales y multilaterales.

Para documentar algunas *lecciones* derivadas de esta experiencia, en la primera parte del artículo presento un panorama general acerca de la configuración de una nueva cultura escolar en el México indígena para, en la segunda parte, mostrar cómo la experiencia *en caso* aquí documentada ilustra uno de los retos educativos fundamentales que hoy debemos enfrentar: el diseño de políticas públicas, criterios normativos y planes educativos contruidos *desde abajo*.

## 1 Configuración de una nueva cultura escolar *en* los márgenes del proyecto educativo oficial.

Desde finales del siglo XX, la inequidad y la pobreza agudizadas por la educación indígena institucionalizada (Bertely 1998a; Bertely 2002) motivaron la construcción de proyectos de educación intercultural y bilingüe gestados *en* los márgenes del proyecto educativo oficial. Antes, la Secretaría de Educación Pública diseñaba la educación *para* los indígenas de México. Gracias a la iniciativa de los propios pueblos indígenas y en el marco de un perfil docente plural y diversificado, algunos indígenas universitarios y profesionistas, maestros bilingües oficiales y educadores no oficiales electos, reconocidos y vigilados por sus comunidades de origen, comenzaron a definir *desde abajo* y *de facto* políticas, normas y modelos alternativos a la educación oficial.

Desde sus particulares trincheras y en distintos puntos de la república el movimiento pedagógico naciente nos llevó primero a *imaginar* en una

<sup>2</sup> La coordinación general del proyecto estuvo a cargo de María Bertely Busquets (2004). La coordinación en la gestión y la administración de los recursos estuvo a cargo de Patricia

dimensión utópica, y luego a *demostrar* en la vida práctica, lo que supone configurar esta nueva cultura escolar. Entre otros instrumentos legales, el sustento para el desarrollo de estas iniciativas encontró apoyo jurídico en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en las reformas constitucionales nacionales que, no obstante las justas críticas y debates motivados, abogan a favor de una educación que responda a los derechos culturales y lingüísticos de las comunidades. En su estado actual, éstos y otros instrumentos jurídicos se articulan a las luchas de los pueblos indígenas en un escenario intercultural conflictivo.

Vale la pena aclarar que esta cultura escolar se asume como *nueva* a partir de los escenarios políticos y jurídicos actuales en los cuales se hace visible porque, de hecho, el proceso de apropiación local de la escolarización resulta tan añejo como la misma historia de los pueblos indígenas y rurales (Bertely 1988b, Rockwell 1996a). Lo que importa subrayar aquí es que el *conflicto intercultural visibilizado* es el rasgo más llamativo de esta nueva cultura escolar, construida en una diversidad de contextos y condiciones económicas, políticas y sociales, y que una de sus manifestaciones es la *resistencia activa*.

Jorge Gasché (inédito :a) aclara que esta resistencia alude a una *praxis activa* que se encarna en la vida práctica de las sociedades indígenas y que, para el caso que nos ocupa, me llevaría a caracterizar la nueva cultura escolar a partir de tres premisas básicas : (i) la flexibilidad y la aplicación selectiva de las políticas, las normas y los planes educativos oficiales vía la participación directa de los usuarios, (ii) la vitalización desde abajo de los estilos de liderazgo, de autogestión y de autonomía arraigados en el mundo de vida local y (iii) la diversificación e internacionalización de fuentes de apoyo y financiamiento para el desarrollo de los proyectos (ONG, iglesias, instancias multilaterales, instituciones académicas públicas y privadas, organizaciones civiles y diversos donadores).

Aunque no es posible ignorar la motivación en alguna medida *perversa* que justifica el financiamiento en apariencia *desinteresado* de algunas agencias internacionales al desarrollo de proyectos de carácter comunitario, relacionado con la prevención de guerrillas y focos rojos ocasionados por la

Pernas Guarneros, de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Sylvia Schmelkes participó como asesora nacional y las instituciones colaboradoras fueron: la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CEIB-SEP), Fundación Kellogg, Editorial Santillana, CIESAS, DANA, Amerylac-Chiapas; y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), Iquitos-Perú.

pobreza, el desempleo y otros estragos sociales derivados a partir de la liberalización económica profunda, es precisamente en este marco global que los pueblos indígenas están fortaleciendo sus organizaciones y siguen luchando activamente por hacer realidad las reformas legislativas a favor de sus derechos (Gledhill 2004). En una dialéctica similar a la referida por Federico Hegel en lo relativo a las relaciones entre el amo y el esclavo, los grupos y las uniones indígenas están empoderándose y avanzando en la edificación de las condiciones que podrían llegar a debilitar el poder de los grandes amos para, en su lugar, sentar las bases de un proyecto político y educativo reformador.

La dialéctica entre los modelos educativos diversificados construidos *desde abajo* y la educación oficial diseñada *desde arriba* se establece, sobre todo, en los ámbitos de la normatividad, las adecuaciones curriculares y la lucha por el reconocimiento y la acreditación de los estudios. En México, los educadores indígenas organizados a partir de sus propios recursos y capacidad de autogestión se movilizan para abrir espacios alternativos de negociación con el Estado nacional y, en el caso de la educación autónoma en Chiapas, para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluido el derecho que tienen los pueblos indígenas de participar en el diseño de una educación cultural y lingüísticamente pertinente.

La *apropiación local de la escolarización oficial*, como proceso general expresado en diversas trayectorias y experiencias educativas, irrumpe hoy apoyada en nuevos agentes de intermediación y en un contexto que se caracteriza por la permanente negociación política y la emergencia de nuevos liderazgos étnicos. En consecuencia, las nuevas perspectivas teóricas y metodológicas ponen el acento en los conceptos de *ciudadanía étnica*, así como en el modo en que las poblaciones lingüística y culturalmente diversas resignifican, traducen y adaptan, vía el ejercicio de la *negociación* y un intenso proceso *etnogenético*, los modelos educativos oficiales. En este marco alternativo, la *ciudadanía étnica* podría definirse como:

(...) el reclamo de mantener una identidad cultural y una organización societal diferenciada dentro de un Estado, el cual a su vez debe no sólo reconocer, sino proteger y sancionar jurídicamente tales diferencias. Todo ello implica el replanteamiento de lo que hasta ahora llamamos el Estado Nacional. Si bien las funciones estatales de administración y orden público continúan vigentes, sus funciones de homogeneización centralista del territorio y la cultura se encuentran en entredicho. (...) Por añadidura, la

movilidad de los pueblos ahora exige que la ciudadanía étnica no sólo se plantee ante un sólo Estado Nacional, sino ante el orden jurídico internacional en general. (De la Peña 1998).

En este sentido, el indigenismo como política oficial en México experimentó una transformación radical entre la vieja *intermediación corporativa* desplegada por la Secretaría de Educación Pública, el sindicato magisterial, la escuela pública y los maestros oficiales, y los nuevos modelos de *intermediación civil* construidos *desde abajo* y en contextos particulares, por lo cual se definen como *interculturalidad vivida* (González Apodaca, 2004). El ejercicio de la etnicidad en la escuela se define entonces como un entramado histórico, político y cultural concreto, donde la interculturalidad expresa las relaciones conflictivas y de poder que intervienen en el establecimiento de las distinciones y las fronteras étnicas entre grupos lingüísticos y culturales diversos (Bertely y González Apodaca, 2003). Entre otros ejemplos de intermediación civil, los mixes (Alvarado 2000, González Apodaca 2004) y los zapotecos de la sierra norte de Oaxaca (Bertely 1998b), los jóvenes huicholes del estado de Jalisco (Rojas Cortés 1999a, 1999b) y los indígenas mayas de Chiapas (Roelofsen 1999), nos muestran la diversidad de estrategias que pueden operar en la resignificación, traducción y/o adaptación de la escuela oficial a los intereses idiosincráticos.

Para este artículo resulta de particular importancia la tesis de Daniëlle Roelofsen (1999), intitulada *The Construction of Indigenous Education in Chiapas, Mexico. The case of the UNEM, the Union of Teachers for a New Education in Mexico*, porque describe muy bien el proceso seguido por este proyecto, en el que la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEM) tiene un papel fundamental.

La UNEM fue creada en 1995 por una organización de educadores comunitarios no oficiales del nivel básico adscritos a diferentes grupos étnicos del estado de Chiapas, a partir de un programa de nivel medio-superior que, con miras a plantear alternativas curriculares y metodológicas acordes con las características socioculturales de las comunidades indígenas, les brindó el CIESAS Sureste. Debido a este antecedente y trayectoria posterior, Roelofsen explica la construcción de la propuesta educativa de la UNEM a partir de las relaciones y las alianzas entre diferentes actores: maestros indígenas, académicos y profesores del nivel medio-superior, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, instituciones oficiales y diversas fuentes de financiamiento.

A partir de la heterogeneidad interna de los procesos organizativos, Roelofsen caracteriza a la UNEM como un proyecto que deja atrás las perspectivas estructurales aplicadas al análisis social para, en su lugar, centrarse en los actores como los sujetos fundamentales en los procesos organizativos de carácter estratégico y susceptibles de incidir en el contexto social amplio que a la vez los determina. Las interacciones sociales a partir de las cuales se construye el proyecto se entienden, desde este enfoque, como *interfases* (Long y Long, 1992) que permiten a los actores utilizar estratégicamente las redes sociales, desde aquellas que mantienen de manera coyuntural con la Secretaría de Educación Pública, hasta las que se dan más allá de las fronteras nacionales.

En este contexto, la formación para la docencia intercultural y bilingüe se consolidó al margen de educación oficial, en una especie de *bricolage* de *trayectorias* y *experiencias de autoformación* comunicadas y sedimentadas a partir del interaprendizaje permanente entre los educadores más capaces y los que apenas se iniciaban, y entre los educadores indígenas y sus contrapartes no indígenas. Además, se configuraron trayectorias y experiencias formativas similares a las reportadas por María de la Paz Valenzuela (2000) para el caso de la educación de adultos indígenas.

Si antes la formación y capacitación que recibían era de parte de los servicios de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, hoy comienza a asumirse como autoformación, esto es, la educación propia, con visiones y saberes distintivos, a veces echando mano de metodologías típicas de las organizaciones no gubernamentales, y otras buscando, adaptando e inventando sus propias estrategias. (Valenzuela 2002)

## 2 La coautoría en el diseño de las Tarjetas de Autoaprendizaje

En México, pocas son las experiencias educativas que parten de las actividades sociales, productivas y rituales desarrolladas en los ambientes naturales donde viven los pueblos indígenas y campesinos<sup>3</sup>. Las *Tarjetas de Au-*

<sup>3</sup> En el libro editado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER, 1998), se desarrolla una propuesta *sobre Dignidad y calidad de vida en comunidades campesinas*, presentando una investigación detallada sobre las condiciones de desarrollo regional del municipio de Zautla, en la Sierra Norte del Estado de Puebla. Se trata de uno de los pocos casos en que un proyecto educativo para los niveles secundario, medio-superior y superior

*toaprendizaje* con una filosofía centrada en la relación Sociedad-Naturaleza, se dirigen a las escuelas primarias a las que asisten niños indígenas tseltales, tsotsiles y ch'oles de Chiapas y, en específico, a grupos de cuarto, quinto y sexto grado de primaria integrados por alumnos y alumnas hablantes de estas lenguas mayas que también reportan un dominio diferencial del español.

La coautoría del material fue asumida por diecinueve educadores indígenas elegidos por sus propios pueblos y por dos especialistas no indígenas propuestos por los mismos educadores. La coautoría se define como intercultural porque las personas indígenas y no indígenas trabajan siempre en un ambiente de interaprendizaje<sup>4</sup>. Todos los educadores hablan y, en menor medida, escriben en su lengua materna, luego, con gusto, siguen trabajando la tierra y asumiendo las responsabilidades y los compromisos comunitarios y familiares como expresión de una filosofía de vida opuesta a la sociedad urbana e individualista, no reportándose hasta ahora expectativa alguna de desarraigo. Esto se explica, en parte, porque el control sobre la lengua, la cultura y el territorio propio se asumen como fundamentales en su lucha política.

Como muestro a continuación, el proceso implicado en el desarrollo de las *Tarjetas de Autoaprendizaje* sintetiza una experiencia de formación para la docencia intercultural y bilingüe integrada a la coautoría y al diseño práctico de los materiales. De este modo, los educadores (i) investigaron acerca de las etapas del desarrollo cultural de estos niños y niñas y (ii) sistematizaron los conocimientos que se construyen en la vida práctica de sus comunidades bajo el principio de que *la naturaleza habla, la escuela escucha*. Para sistematizar el conocimiento indígena (iii) diseñaron calendarios anuales de actividades por pueblo en los que identificaron, en círculos concéntricos que se fueron llenando del centro a la periferia, las temporadas del año, los indicadores vegetales, los indicadores del comportamiento animal, las actividades de los comuneros y, finalmente, las actividades en las que participan los niños y las niñas tseltales, tsotsiles (alto y bajo) y ch'oles.

parte de los referentes culturales y de las condiciones agrícolas para determinar formas de intervención, de formación de recursos en materia educativa y de arraigo en la región de origen. Otro estudio (Berlangu, 1993) reflexiona en torno a los *jóvenes campesinos indígenas* como sujetos sociales y culturales. A partir de la pregunta “¿qué pueden esperar de la educación los jóvenes campesinos en regiones de extrema pobreza?”, Berlangu define una propuesta pedagógica para este sector de población.

<sup>4</sup> La UNEM integra educadores oficiales y no oficiales, Las Abejas se compone de educadores no oficiales y el programa de ECIDEA por educadores oficiales.

Los calendarios anuales conformaron el corazón a partir del cual los educadores seleccionaron las actividades de agricultura, elaboración de instrumentos musicales, recolección, elaboración de objetos de barro, tejido de fibra vegetal, transporte, fiesta, vestimenta, organización, elaboración de productos minerales, elaboración de juguetes, construcción de vivienda y actividades de caza y cocina. Al interior de cada actividad, los educadores definieron los temas que se plasman en las tarjetas.

La coautoría entre indígenas y no indígenas supuso la colaboración intercultural en el diseño pedagógico de las tarjetas. Este diseño consideró fundamental (i) la explicitación del conocimiento indígena a través de distintos lenguajes, (ii) la escritura en lengua materna para el desarrollo de los temas específicos por pueblo y del castellano para el tratamiento de temas comunes a los tres pueblos (iii) y el uso de medios gráficos, corporales, orales y escritos (mapas conceptuales, cuadros sinópticos, dramatizaciones, crucigramas, adivinanzas, procesos, secuencias, juegos, trabalenguas, croquis, dibujos e imitaciones, entre otros) (Gallegos y Martínez, 2004).

La participación de la comunidad en el trabajo de los niños y las niñas con las tarjetas fue otro ingrediente pedagógico importante. Cuando en las asambleas las niñas y los niños, los maestros y las maestras, las madres y los padres, los abuelos y las abuelas y otros miembros de la comunidad se percataron de que las tarjetas habían sido diseñadas a partir de actividades significativas para sus pueblos, todos comprendieron (i) el sentido de la selección libre de las tarjetas por parte de los niños, (ii) la importancia del trabajo en pares y/o grupos en torno al tema elegido, (iii) por qué resultaba fundamental que los alumnos y las alumnas realizaran la actividad práctica sugerida por la tarjeta en la vida real y fuera del aula, (iv) el sentido de las ayudas que podían proporcionarles los adultos y los ancianos de la comunidad y, (v) la función que debía cumplir el maestro en la ampliación de saberes y en la articulación entre el conocimiento indígena y el conocimiento escolar y universal.

En cuanto a la evaluación de los aprendizajes, todos los educadores se percataron del modo en que su educación atiende los contenidos nacionales mediante el uso de las tarjetas aunque, en el caso de las escuelas primarias no oficiales y oficiales que pertenecen a la UNEM, el material “se apoya en los libros de texto oficiales”, con fines de formalización y ampliación del conocimiento local, mientras en ECIDEA las tarjetas “complementan los textos oficiales”. Nos percatamos de que las tarjetas son asumidas en un caso como expresión de un *currículum escolar integrado*, mientras en otro sirven como complemento de asignaturas oficiales.

Los contrastes en la definición del lugar que ocupan las tarjetas en el currículum del nivel primario se explican, en alguna medida, a partir de la filosofía política de las organizaciones y el modo en que se relacionan con las políticas educativas, los marcos normativos generales y los planes y los programas de estudio oficiales. Las organizaciones que mantienen mejores relaciones con el proyecto educativo oficial obtienen mayores beneficios en el cuanto al logro de prerrogativas salariales, la obtención de apoyos compensatorios del gobierno del estado de Chiapas y de la Secretaría de Educación Pública, así como la certificación oficial de los estudios. El costo de esta opción estriba en la subordinación relativa de la capacidad autonómica de los pueblos al control que sobre sus escuelas y maestros ejerce el gobierno. En contraste, los educadores de la UNEM, en constante conflicto con el proyecto oficial, mantienen el control sobre su capacidad de autogestión educativa, aunque esto justifique el descobijo salarial y la no-certificación de los estudios.

Lo importante aquí es que las organizaciones que participaron en el diseño de las tarjetas, independientemente de su posición frente al Estado, han contado con el apoyo de agencias internacionales diversas, como las fundaciones Kellog y Ford, ratificando en un caso la posición de los indígenas como *sujetos del interés público*, mientras en otro se lucha por legislar a favor de los pueblos indígenas como *sujetos del derecho*, como la demanda máxima establecida en Los Acuerdos de San Andrés.

La construcción cotidiana del modelo comunitario de educación intercultural y bilingüe de la UNEM se ha mantenido gracias al conflicto y la lucha al interior de las políticas estatales, nacionales y globales, debilitándose desde abajo la certidumbre acerca de la pertinencia del *punto de partida* a partir del cual se han diseñado las políticas, las normas y los criterios de calidad oficiales, incluidos aquellos aplicados a la formación de maestros.

El *punto de partida* de la UNEM se establece a partir del concepto de cultura acuñado por Jorge Gasché (inédito:b), expresado en la *sintaxis cultural* que se objetiva en la vida práctica de las sociedades indígenas y en la integridad de la relación Sociedad-Naturaleza donde: (i) los hombres (ii) realizan múltiples actividades (iii) en un medio natural específico del cual (iv) obtienen diversos recursos para (v) ser transformados (vi) con determinados fines sociales, económicos y ceremoniales. Esta noción de cultura constituyó el punto de partida epistemológico y filosófico para el diseño de las *Tarjetas de Autoaprendizaje*.

De este modo, la *Guía para desarrollar las Tarjetas de Autoaprendizaje* (Ga-

llegos y Martínez, 2004) nos informa que los educadores tseltales, tsotsiles y ch'oles encontraron en este punto de partida el motivo *para hacer* una educación de calidad que garantizara sus derechos colectivos como pueblos indígenas y que, a partir de una experiencia de coautoría, diera como resultado:

(...) un novedoso instrumento pedagógico que, con un diseño simple e inteligente, ofrece la posibilidad a los niños y a las niñas de explorar y construir sus propios aprendizajes a través de las experiencias significativas que compartan con los otros: compañeros, compañeras, maestro, maestra, padres, madres, abuelos, abuelas y demás miembros de su comunidad (Gallegos y Martínez, 2004:13).

Las *Tarjetas de Autoaprendizaje* apuntan al *Hacer, Conocer y Ser* en actividades de la vida real y en tareas culturalmente valoradas que invitan a la participación y al desarrollo de experiencias de interaprendizaje que promueven el intercambio de saberes propios, así como la articulación con los saberes escolares y universales. De este modo y entre otros, la tarjeta “¿Conoces quién vive junto al pi?” de las actividades relacionadas con la agricultura se relaciona con el *proceso de fotosíntesis*; la intitulada “¿Cómo viven las hormigas arrieras?” de las actividades de recolección con el estudio del *habitat* y el *nicho ecológico*; la tarjeta “Tengo una balsa de corcho” con los *tipos de energía hidráulica*; y la dedicada a “Construyamos una casita con cemento maya” con *medidas y proporciones* (Gallegos y Martínez, 2004:62).

En conclusión, la flexibilidad de este modelo alternativo intercultural bilingüe contribuye a que los niños y las niñas afirmen su autoestima, desarrollen competencias para la vida e interactúen en diversas situaciones comunicativas, bajo el principio de que *solo valorando lo propio* es posible ejercer activamente una praxis activa de resistencia. En esta praxis se considera siempre al *otro*, pero en un contexto caracterizado por el conflicto y la lucha cotidiana por subvertir las relaciones de dominación-subordinación, que se han negado al legislar a favor del ejercicio también activo de la *autonomía de facto* que, desde siempre, ha caracterizado a los pueblos indígenas de México y del mundo.

A final de cuentas, las controversias constitucionales acerca de la legitimidad de los modelos educativos diferenciado son y siguen estando motivadas por el lugar que ocupan el conocimiento oficial y los contenidos *mínimos* en las propuestas gestadas *desde abajo*, filtrándose en esta lucha los

intereses de los diversos actores e instancias involucrados, incluidas las empresas comerciales que editan los materiales. Tales controversias expresan las relaciones entre educación y poder, sintetizadas en los debates en torno a la autoría, el control y los derechos institucionales, privados, comerciales, académicos y/o indígenas sobre los materiales producidos.

Para que los maestros indígenas y no indígenas se formen en este nuevo modelo, la UNEM considera importante comunicar que las *Tarjetas de Autoaprendizaje* sintetizan un proceso de formación implícito al diseño de los materiales. Los nuevos educadores requieren, entre otros aspectos, formarse en (i) el marco filosófico del cual parte la propuesta, (ii) el marco jurídico internacional que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar activamente en el diseño de modelos educativos lingüística y culturalmente equitativos y pertinentes, (iii) el conocimiento de las etapas del desarrollo cultural de los niños y las niñas de sus propios pueblos, (iv) el dominio y el conocimiento de la lengua y la matemática indígena como garantía del carácter bilingüe de la propuesta, (v) el conocimiento directo y experiencial de los procesos implicados en las actividades productivas, sociales y culturales que hacen posible la explicitación del conocimiento propio y el uso de recursos, herramientas y técnicas indígenas, así como (vi) la articulación entre el conocimiento propio y los saberes escolares y universales. A partir de este proceso de formación, que debe estar bajo el control de los coautores, los nuevos educadores podrán considerarse aptos en el manejo de los principios *mínimos* necesarios para el uso y el diseño didáctico de las *Tarjetas de Autoaprendizaje* en sus aulas y comunidades. La custodia de los materiales por los propios comuneros es otra de las condiciones mínimas requeridas para la sedimentación social de una nueva educación intercultural bilingüe para México.


## Bibliografía

- Alvarado Saravia, Irene (2000). “Una mirada al desarrollo rural desde el proyecto educativo ayuuik”. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural, México: UAM-Xochimilco, 290 pp.
- Berlanga, Benjamín (1993). “¿Qué pueden esperar de la educación los jóvenes campesinos en regiones de extrema pobreza? Una propuesta pedagógica innovadora”, Zautla, Puebla: CESDER, 38 pp.
- Bertely Busquets, María (1998a). “Educación indígena del siglo XX en México”,

- en Latapí, P. (coord.). *Un siglo de educación en México. Tomo II*. México: Fondo de Cultura Económica (Col. Biblioteca Mexicana), pp. 74-110.
- (1998b). “Historia social de la escolarización y uso del castellano escrito en un pueblo zapoteco migrante”. Tesis de Doctorado en Educación. Ags., México: Universidad Autónoma de Aguascalientes, 355 pp.
- (2002). “Panorama histórico de la educación para los indígenas en México”, en Galván, Luz E. (coord.). *Diccionario de historia de la educación en México. Siglos XIX y XX*, México: CONACYT/ CIESAS, CD-Rom.
- (Coord.) (2004). *Tarjetas de Autoaprendizaje (pueblos tseltal/ tsotsil/ ch’ol)*, México: CEIB-SEP, UNEM, OEI, Fondo León Portilla- Santillana.
- Bertely Busquets, María y Erika González Apodaca (2003). “Etnicidad en la Escuela”, en Bertely, M. (coord.). *Educación, Derechos Sociales y Equidad. La investigación Educativa en México 1992-2002. Vol. 3, Tomo I*, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- CESDER (1998). *Dignidad y calidad de vida en comunidades campesinas: propuesta de desarrollo para el municipio de Zautla, en la sierra norte del estado de Puebla. Plan indicativo para el desarrollo regional*. Zautla, Puebla: CESDER, 170 pp.
- De la Peña, Guillermo (1998). “Articulación y desarticulación de las culturas”, en *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, vol. 15*, Madrid: Trotta.
- Gallegos Carmen y Jessica Martínez (2004). *Guía para desarrollar las Tarjetas de Autoaprendizaje*, México: CEIB-SEP, UNEM, OEI, Fondo León Portilla- Santillana.
- Gasché, Jorge (inédito:a). “La motivación política de la educación intercultural indígena y sus exigencias pedagógicas. ¿Hasta dónde abarca la interculturalidad?”, en Gasché, J.; M. Bertely y R. Podestá (coords.) *Educando en la Diversidad. Investigaciones y experiencias educativas interculturales y bilingües*.
- (inédito:b). “Niños, maestros, comuneros y escritos antropológicos como fuentes de contenidos indígenas escolares y la actividad como punto de partida de los procesos pedagógicos interculturales: un modelo sintáctico de cultura”, en Gasché, J.; M. Bertely y R. Podestá (coords.). *Educando en la Diversidad. Investigaciones y experiencias educativas interculturales y bilingües*.
- Gledhill, John (2004). “La ciudadanía y la geografía social de la neoliberalización profunda”, en *Relaciones* (Universidad de Manchestre) 100, otoño, vol. XXV.
- González Apodaca, Erika (2004). “Significados escolares en un bachillerato mixte”, México: SEP/Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (Serie Documentos).
- Long, N. y A. Long (1992). *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and*

- practice in social research and development*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Rockwell, Elsie (1996a). "Keys to appropriation; Rural Schooling in Mexico", en Levinson B; Fley D; Holland, D. (eds.). *The Cultural Production of the Educated Person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice*, Albany States. University of New York. Press. pp. 301-324.
- Roelofsen, Daniëlle (1999). "*The Construction on Indigenous Education in Chiapas, México. The case of the UNEM, The Union of Teachers for a New Education in Mexico*". Tesis de Maestría en Sociología del Desarrollo Rural, Netherlands: Wageningen University, 127 pp.
- Rojas Cortés, Angélica (1999a). "Escolaridad e interculturalidad. Los jóvenes wixaritari en una secundaria de huicholes", Tesis de Maestría en Antropología Social., Jalisco, México: CIESAS-Occidente, 251 pp.
- (1999b). "Las asambleas de alumnos en Tatutsi Maxakwaxi. Una práctica educativa política", en Revista *Sinéctica* núm. 15, julio-diciembre, México: ITESO, pp. 58-70.
- Valenzuela, María de la Paz (2000). *Los pueblos indígenas y la educación de adultos en México*, México: UNESCO-CREFAL, 119 pp.





# Evaluación de la educación superior. Entre la compulsividad y el conformismo

Ángel Díaz Barriga<sup>1</sup>

**D**esde principios de la década de los años noventa, bajo la meta de impulsar la calidad de la educación superior y con el lema de desarrollar una cultura de la evaluación, las políticas de la educación superior han tenido como eje rector la realización de múltiples actividades evaluativas.

De esta manera, en 1990 se establecieron los programas de becas al desempeño docente, que dos años después se redefinirían como Programa de Carrera Docente<sup>2</sup>. De igual manera, al siguiente año (1991) se impulsó la evaluación de los programas de formación profesional con el impulso de los llamados Comités Interinstitucionales de la Evaluación de la

---

<sup>1</sup> Doctor en Pedagogía, Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la UNAM, del cual fue director. Investigador Nacional, integrante de la Academia Mexicana de Ciencias.

<sup>2</sup> Esto no significa que necesariamente haya funcionado como un Programa de Carrera Docente equivalente al Sistema Nacional de Investigadores (sin), sino que esa intención –entre otras del mismo programa– fue totalmente desvirtuada llegando a considerar las actividades docentes como un elemento formal, cuando no secundario. *Cfr.* Díaz Barriga, Ángel. «Los Programas de Estímulos al Desempeño Académico», en Díaz Barriga, Ángel y Javier Mendoza (2005) *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México: ANUIES (Col. Biblioteca de la Educación Superior), pp 217 – 247.

Educación Superior (CIEES), como un modelo de evaluación de pares. Al mismo tiempo se establecían diversas bolsas económicas, en donde destacó el Programa de Fomento a la Modernización de la Educación Superior (FOMES), a través del cual se ofrecían recursos económicos a las instituciones que libremente –en un contexto de restricción presupuestal– aceptaran el reto de ser evaluadas.

Dos sexenios han transcurrido desde la conformación de las políticas de evaluación, y lo que observamos es cómo la lógica evaluación-financiamiento se ha venido estableciendo y manteniendo pese al cambio que el actual gobierno postulaba como elemento de identidad.

En algún sentido podríamos reconocer que las diversas acciones de evaluación-financiamiento se han venido fortaleciendo, se han conformado con una mayor complejidad, caminan hacia su articulación, y de alguna forma se han convertido en una especie de Frankenstein que pulula en toda la educación superior.

Tengamos como antecedente algunos aspectos: 1) La disciplina y la práctica de evaluación no tenían tradición en las universidades latinoamericanas, éstas instituciones se conformaron no sólo con la influencia cultural y enciclopédica de las universidades europeas, en particular la francesa, sino que en su evolución incorporaron elementos nacionalistas –instituciones públicas de cara a las necesidades de una nación– y al mismo tiempo aspiraciones participativas –la herencia del movimiento de Córdoba de 1918–. Contrariamente las instituciones estadounidenses se formaron de cara al desarrollo científico, en particular de los usos prácticos de la ciencia, así como de una temprana vinculación con los sectores industriales de la sociedad. 2) La Universidad como institución que está atenta a las necesidades de desarrollo del mundo de la empresa. De hecho este campo de conocimiento se conformó con lo que podría denominarse la teoría de la educación para la era industrial, en el proceso que en la primera década del siglo pasado experimentaron los Estados Unidos. Es en el marco de la globalización desde donde los diversos especialistas y organismos internacionales impulsan la mundialización de la evaluación como un instrumento para la mejora de la calidad.

Sin embargo, la adopción de la evaluación en el medio mexicano se ha dado en una forma de compulsividad, donde la conformación de un programa ha sido seguida por el establecimiento de otro, en ocasiones para valorar el mismo aspecto focal. No se trata de una saludable diversidad, sino de un movimiento compulsivo que no cesa de inventar y aplicar pro-

gramas. Mientras que en el país de origen la práctica de la evaluación, si bien rigurosa, se realiza en tiempos de mediano plazo, en México instituciones, programas y académicos, en particular de las instituciones públicas, dedican anualmente un significativo porcentaje de su tiempo para llenar formatos con indicadores que deben ser puntualmente documentados, o a elaborar informes de actividades en el formato del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), en el del programa de estímulos institucional, en el formato del Programa de Mejoramiento de Profesores de la Educación Superior (PROMEP), y en el que cada institución determina para cumplir con la normatividad de elaborar un informe anual de actividades.

Detengámonos un momento a presentar los diversos programas de evaluación a los que en este momento responden las instituciones públicas de educación superior.

A simple vista estamos ante un conjunto de programas que convergen en los procesos de evaluación. Muy lejos estamos de esta perspectiva; para clarificar nuestra afirmación sobre la compulsividad y el formalismo que subyace en los programas de evaluación es conveniente realizar un análisis puntual de las evaluaciones que se realizan en el nivel institucional, de programas y de académicos.

### **El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFIS).**

#### **Un instrumento de control de indicadores, de control institucional**

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI<sup>3</sup>) inició su funcionamiento en el año 2001. A la lógica de su programa precedente (Fomento a la Modernización de la Educación Superior), incluyó la perspectiva de una planeación estratégica construida desde abajo. Esto es, en cada unidad académica se formularon Planes de Desarrollo que paulatinamente fueron convergiendo en un Plan de Desarrollo Institucional, para lo cual se redefinieron –por encima de las normas y/o dinámica institucional– la estructura y el funcionamiento académico de las instituciones.

Con independencia de la organización formal que cada una tenga establecida en su legislación (Facultades y Escuelas, Departamentos o Cen-

---

<sup>3</sup> Este programa se puede considerar modelístico. A partir de su funcionamiento se estableció otro programa para la enseñanza media superior (PIFIEMS) y otro para las escuelas normales (PROMIN).

Cuadro 1  
Programas de evaluación de la calidad educativa establecidos en México

Nivel del programa de evaluación	Nombre del programa	Propósito	Periodicidad
Institucional	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).	Impulsar la adopción de estrategias de planeación institucional y su vinculación con procesos de evaluación, y apoyar con recursos económicos los programas de desarrollo de las universidades que muestren que han asumido compromisos por la calidad.	Anual, de acuerdo a un formato que se baja de la página web de la Subsecretaría de Educación Superior.
Programas	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).	Evaluar programas de licenciatura y posgrado por pares académicos.	Cada programa lo solicita y recibe una calificación de nivel 1, 2 y 3.
	Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES)	Acreditar programas de licenciatura.	Cada programa lo solicita, en principio, si tiene una evaluación de nivel 1 en el CIEES.
	Padrón Nacional del Posgrado (PNP).	Evaluar programas de posgrado.	Cada programa lo solicita, aunque también puede solicitar una evaluación de los CIEES. Convocatoria anual.
Académicos	Sistema Nacional de Investigadores.	Evaluar la producción de los investigadores y establecer un estímulo económico a su desempeño.	Evaluación cada 4 años para los integrantes del sistema.
	Carrera Docente (Programas de Estímulos).	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño.	En la mayoría de las instituciones anual
	Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	Apoyar con becas la obtención de grado y apoyar la infraestructura que requieren los académicos	Anual, de acuerdo con las fechas de convocatoria.
Estudiantes	Examen de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-1).	Dar información sobre rendimiento académico de los estudiantes para decidir su ingreso a educación media superior o superior.	Previo al periodo de inscripciones.
	Examen de Ingreso a la Educación Superior (EXANI-2).		
	Examen de Egreso de la Educación Superior (EGEL).	Permitir la titulación de los egresados.	El examen de egreso tiene periodos establecidos.
	Examen de ingreso aplicado por el College Board.	La institución decide a qué organismo acude para aplicar una prueba tipificada.	Previo al periodo de inscripciones
	Examen de Ingreso desarrollado por la Universidad Autónoma de Baja California.	La institución decide a qué organismo acude para aplicar una prueba tipificada.	Previo al periodo de inscripciones.
	Examen de ingreso desarrollado por la Universidad Veracruzana.	La institución decide a qué organismo acude para aplicar una prueba tipificada.	Previo al periodo de inscripciones.

tros Universitarios) al programa se le informa mediante una serie de DES (Dependencias de Educación Superior), en la cual se integra una serie de Facultades y/o Departamentos. Los académicos se integran en una nueva unidad de organización denominada cuerpos académicos, que desconoce o se superpone con sus formas habituales de organización en la dinámica

institucional. Cada cuerpo académico establece sus líneas de generación del conocimiento, partiendo del principio que en las universidades líderes en el mundo no existen excesivas líneas de investigación. En este contexto se induce, al menos por encima de la normatividad institucional de cada universidad, un modelo de gobierno, de organización y académico que tiende a homogeneizar desde la federación el funcionamiento de tales instituciones.

Por cierto, los recursos extraordinarios otorgados por la bolsa del PIFIS tienen un impacto relevante en el gasto cotidiano de las instituciones. Aspecto que se puede observar en la modificación de la infraestructura, de los laboratorios y cubículos. También debe reconocerse que, además de la participación de la comunidad, se logra involucrar de manera importante a los directivos de una institución, pues el rector tendrá que defender ante una especie de jurado designado (un grupo de tres evaluadores) su proyecto PIFI y resolver las dudas y observaciones que ellos le formulen.

En el momento de asignar los recursos se vinculan las evaluaciones emitidas por quienes fueron responsables de realizar esta tarea, con los resultados obtenidos por la institución en las evaluaciones de los CIEES y de los organismos acreditadores; estos incluyen el grado de consolidación de su planta académica (medido en función de las características de los cuerpos académicos –porcentaje de personal de tiempo completo con doctorado, incorporados al SNI o con perfil PROMEP–) y los resultados obtenidos por los estudiantes en los exámenes de egreso (EGEL-CENEVAL). Lo anterior lleva a suponer que existe una articulación entre todos los programas de evaluación, lo cual no necesariamente es de esta manera. Prácticamente puede afirmarse que cada programa de evaluación opera con una lógica específica, aunque en general los plazos para realizar una evaluación institucional, la de un programa y la de un académico se enciman. Las instituciones se vuelcan de manera obsesiva en el establecimiento de sus indicadores, en organizar sus sistemas de información, en llenar la información en las diversas variantes de formato que se exigen para participar ya sea en el PIFI, en la autoevaluación de un programa o en la convocatoria del CONACYT para el programa del Posgrado Nacional de Educación (PNP).

Sin desconocer los múltiples beneficios<sup>4</sup> que esta práctica ha reportado a las instituciones, entre los que destacan la formulación de Planes de Desarrollo Institucionales, la participación de los académicos en esta acti-

<sup>4</sup> Cfr. Kent, Rollin (2005). *Recepción de las políticas públicas de educación superior. El PIFI y el PIFOP*, México: ANUIES (Colección Documentos).

vidad, la mejora de los sistemas institucionales de información, la atención que se presta al logro de los indicadores cuantitativos que se establecen en cada programa, la pregunta sustantiva que es necesario responder es: ¿realmente estos programas han mejorado la calidad de las instituciones?, ¿han mejorado el cumplimiento de las funciones sustantivas de las instituciones públicas?, ¿hay una mejor docencia y se promueven con mayor intensidad los procesos de aprendizaje y de construcción del conocimiento?, ¿los planes de estudio son reformados en la lógica de formar los profesionales que reclama la resolución de los problemas nacionales y la necesaria inserción de los egresados en un mercado ocupacional cada vez más competitivo y global? El cúmulo de preguntas puede crecer si se toman en cuenta las tareas de investigación y de docencia.

Por cierto, la primera respuesta que emerge del impulso de esta cantidad de programas de evaluación es que las instituciones de educación superior en México han mejorado sus indicadores. Esto significa que han mejorado sus tasas de retención y graduación de los estudiantes; han impulsado una mayor competitividad en sus plantas académicas promoviendo que obtengan un grado académico, preferentemente el de doctor, promoviendo que publiquen; han modificado sus planes de estudio al menos cada cinco años. Sin embargo, de ello no necesariamente se deriva que sus procesos académicos tengan un cambio cualitativo. Efectivamente pueden informar que un determinado porcentaje de estudiantes recibe tutoría, pueden informar que hay un incremento en la tasa de retención, pero no pueden dar cuenta de los procesos didácticos y pedagógicos que subyacen en el trabajo cotidiano. Suponen que un doctor enseña mejor a sus estudiantes, aún cuando cierta evidencia indica que quien obtiene el grado de doctor lucha porque se le concedan condiciones para investigar, no para mejorar sus actividades docentes.

Analicemos otro ángulo de la cuestión. La presión temporal de cada programa. La subsecretaría de Educación Superior considera que el ejercicio del PIFI debe ser anual, poco importa si coincide con el período en que una institución elige a su rector, poco importa si el rector elegido tiene tiempo para formular un Plan de Desarrollo Institucional para el período para el que fue electo. Sencillamente la convocatoria establece las fechas en las que el documento debe ser entregado.

Se busca que la planeación del PIFI sea una actividad participativa<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> Cfr. López, Romualdo y Miguel Ángel Casillas. "El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación", en Díaz Barriga, Angel y Javier Mendoza (2005). *Educación superior y Programa*

para la cual se coloca en muchas ocasiones la obligatoriedad que se desprende de haber sido reconocido por el PROMEP o la que se deriva de la promesa virtual de obtener recursos económicos para un proyecto específico. Más allá del acierto que implica esta participación, hasta ahora no se ha hecho un análisis de los costos indirectos de su elaboración. De los costos de tener a un significativo número de académicos por cerca de 6 meses obteniendo los indicadores para integrar un documento que no es conocido ni por la comunidad, ni por los órganos colegiados y seguramente por su volumen ni siquiera por los mismos evaluadores. No se ha hecho un análisis del volumen de hojas que es necesario anexar. En algunas instituciones se requieren de dos camionetas tipo panel para trasladar sus documentos a la Ciudad de México. Documentos que seguramente se encontrarán en una bodega porque materialmente no pueden ser consultados por nadie.

Los especialistas de la Subsecretaría consideraron que una universidad de calidad tiene cuerpos académicos<sup>6</sup>, estos se integran por un número de doctores y maestros para atender las funciones de generación del conocimiento, docencia, tutorías y actividades de gestión. En las universidades esta agrupación de los académicos no responde ni a su dinámica, ni a su historia. Los académicos se vinculan en áreas de conocimiento, academias, seminarios y/o proyectos de investigación. Algunas legislaciones universitarias reconocen algunas de estas figuras, ninguna hasta el momento los cuerpos académicos. En ninguna universidad del mundo desarrollado existe esta camisa de fuerza. Pero para calificar en un PIFI es necesario mostrar que se trabaja en pro de ello, la Subsecretaría califica si los cuerpos que reporta una universidad realmente reúnen las condiciones que ella ha fijado.

De igual forma, bajo la lógica de cerrar brechas, corresponde a la subsecretaría determinar cuáles son las prioridades que se van a atender en determinado año. Con independencia de la historia, contexto y proceso de cada universidad, éstas deben adecuarse a las normas nacionales que se consideran mejor para su desarrollo. De esta manera, la subsecretaría asume para sí el rol de una especie de rectoría general de la universidad públi-

*Nacional de Educación 2001-2006. Aportes para una discusión*, México: ANUIES (Col. Biblioteca de la Educación superior).

<sup>6</sup> Cfr. Suárez-Nuñez, Tirso y Leonor López (2006), en Revista *Contaduría y Administración* (Facultad de Contaduría y Administración/UNAM), México, núm. 218, enero-abril, pp 147 - 173.

ca mexicana, asignando a los rectores de cada institución el papel de un rector de Unidad.

Llama la atención que mientras en Europa el movimiento en pro de la calidad de la educación superior avanza de la mano de una mayor autonomía institucional, en el caso mexicano los proyectos de mejora de la calidad se encuentran estrechamente vinculados con una mayor intervención por parte del Estado en la dinámica de las instituciones. El poder de la federación sobre las instituciones universitarias es sumamente claro en esta perspectiva.

### **La multiplicidad de programas de evaluación. La conformación de prácticas compulsivas**

Un claro ejemplo de la compulsividad de la evaluación lo representan los programas para evaluar los ahora llamados programas educativos, en realidad programas de formación profesional y muy particularmente los establecidos para evaluar a los académicos.

#### *La evaluación de programas*

En el mejor sentido técnico de la evaluación, a principios de los años noventa se establecieron los programas de evaluación de pares. Su meta inicial era ofrecer una evaluación que permitiera retroalimentar el funcionamiento de cada programa. A partir del establecimiento de los PIFI's en el año 2000, se exigió que estos programas emitieran una calificación a cada programa, esto es que señalaran si merecían el nivel 1, 2 ó 3.

Las evaluaciones se multiplicaron, de esta manera entre 1991 y 2004 se evaluaron 2713 programas.<sup>7</sup> La evaluación se lleva a cabo a partir de una solicitud de la institución al comité respectivo, el cual, de acuerdo con sus cargas de trabajo, la puede agendar hasta un año después de haberse formulado. La institución puede recibir como asesoría un taller de evaluación para quienes serán los responsables de elaborar el informe de auto-evalua-

<sup>7</sup> Un trabajo más extenso sobre este tema lo presenté con los siguientes datos: Díaz Barriga, Angel. "Riesgos de los sistemas de Evaluación y Acreditación", ponencia presentada en el *Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe* organizado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), Buenos Aires, junio de 2005.

ción. Un informe que en general no es conocido por la comunidad. Posteriormente, asiste a la institución un grupo de evaluadores que han revisado previamente el informe de auto-evaluación. La institución está obligada a sufragar sus gastos buscando hospedarlos en las mejores condiciones –aún por encima de las que suele ofrecer a los profesores invitados para realizar una tarea académica–.

Los evaluadores tienen formación en su disciplina de origen, pero no necesariamente en el campo de la evaluación. Realizan entrevistas, pero en general carecen de una formación que les permita establecer los diferentes tipos de entrevista que existen en las ciencias sociales. Cada uno de ellos actúa y realiza en la entrevista lo que el sentido común le dicta. A partir de ello, inicia la redacción del informe de evaluación; en general un miembro del comité se responsabiliza de su elaboración, aunque debe lograr un consenso con los demás integrantes.

Una parte medular del informe son las recomendaciones. Aunque no se puede mostrar, existe una especie de patrón de recomendaciones al cual los evaluadores acuden para colocarlas en el informe. Algunas de estas recomendaciones exceden la posibilidad que tiene la facultad o escuela para poderlas llevar a cabo: “mejorar los salarios del personal académico», «modificar la legislación universitaria en cuanto al sistema de ingreso, o referente al sistema de exámenes”. Suelen recomendar que los planes de estudio se revisen, modifiquen su nombre, o integren determinado porcentaje de profesores de tiempo completo. Laboratorios, biblioteca, áreas de cómputo también son objeto de sus recomendaciones. Finalmente emiten una calificación para el programa.

Cuando la institución recibe el informe de evaluación puede pedir una reconsideración del mismo. Pero finalmente lo que informa a su comunidad es que “lograron” tal nivel de los CIEES. El informe, como tal, en general no es conocido, menos discutido en el seno de la comunidad. En el mejor de los casos, los responsables de cada sección reciben las recomendaciones que deben realizar con la esperanza de mejorar su evaluación en un segundo momento. Sólo los programas calificados de nivel 1 pueden solicitar su acreditación. Los programas nivel 1 y 2 califican para pedir recursos extraordinarios por vía del PIFI’s. Los programas nivel 3 están prácticamente desahuciados. No importa si en el contexto regional o local de la institución se tengan condiciones adversas para su funcionamiento (instituciones en estados de mayor pobreza o de mayor rezago educativo), no importa si hay una evidente necesidad social de la profe-

sión. La autoridad pública determina que ese programa no debe seguir funcionando. No establece algunas condiciones, no reconoce el esfuerzo que internamente se esté realizando para mejorar su situación. Así, desde la evaluación se cierran brechas impulsando la cancelación de programas. La evaluación es un instrumento neutro que determina donde colocar los recursos extraordinarios.

En el papel, los organismos acreditadores que funcionan desde el año 2001 –y no para todas las profesiones– atienden al llamado de las instituciones donde sus programas han sido evaluados en el nivel 1. En la realidad, un contacto personal puede lograr que un programa sea acreditado aunque haya sido calificado en el nivel 3 por los CIEES. No necesariamente los criterios que utilizan los CIEES y los organismos acreditadores convergen. Mientras la evaluación de los primeros sólo tiene costos indirectos, la de los segundos está regida por un contrato de prestación de servicios. Los organismos acreditadores cobran por el trabajo de acreditación entre 70 mil y 150 mil pesos –los honorarios de la acreditación, podríamos afirmar–, pero los gastos indirectos como son los viáticos y el taller de autoevaluación pueden elevar el costo de la acreditación a 500 mil pesos. El costo total de la acreditación sale de fondos públicos.

Aunque los organismos acreditadores tienen significativamente menos años de funcionamiento que los CIEES, algunos han sido muy activos en esta tarea, llegando a acreditar en sus tres o cuatro años de existencia a 231 programas o 105 programas. Es significativo que sean los organismos que tienen los costos más elevados.

El problema institucional tiene varias aristas, no sólo la económica, sino que es necesario analizar hasta donde es conveniente que existan dos organizaciones para realizar esta tarea. De igual forma es necesario analizar si basta con haber destacado en un campo profesional, o considerarse un profesional competente para que automáticamente estos académicos se conviertan en evaluadores. Será necesario realizar un estudio de los reportes de evaluación que realizan tanto los CIEES, como los organismos acreditadores para ponderar la manera como aplican sus criterios en el acto de la evaluación.

### *La evaluación de académicos*

Probablemente es en el ámbito de la evaluación de los académicos donde los programas de evaluación muestran con mayor claridad sus diferencias de criterios, su compulsión a duplicarse y una cierta perversión. En vez de

analizar la situación salarial que corresponde a un profesional al que se le exige obtener el grado de doctor, mantenerse actualizado, incorporarse a una comunidad internacional y publicar en revistas arbitradas, se le somete cada determinado tiempo (un año en la mayoría de los casos del estímulo institucional y del PROMEP) y cuatro o cinco años en el del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

El origen de los programas de estímulo al personal académico proviene de una crisis fiscal donde sus salarios fueron perdiendo su valor y su poder competitivo. En este contexto se creó en 1984 el SNI y en el año 1990 los programas que hoy conocemos como “Estímulo al desempeño académico”. En el año de 1996 se estableció el Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Educación Superior (PROMEP). Todos estos programas están concebidos para evaluar el desempeño de los académicos. Los dos primeros vinculan a la evaluación una retribución económica que no es menor puesto que pueden triplicar el raquítrico sueldo profesional que aparece en los tabuladores de las Universidades Públicas. El PROMEP también puede ofrecer una beca equivalente a un nivel del SIN, entre el proceso de graduación y el momento en que aparece la nueva convocatoria para ingresar al sistema.

Nuevamente nos encontramos ante una evaluación vinculada a la asignación de recursos económicos. Llama la atención que mientras la lógica del sector público ha sido establecer salarios competitivos, baste con observar que según datos de la Secretaría de Hacienda (2004) el sueldo de un Director de Área oscila entre 45 mil y 123 mil pesos; el sueldo de un subdirector de área se encuentra entre 22 mil y 56 mil pesos y el sueldo de un jefe de departamento está entre 14 mil y 33 mil pesos. Si se comparan estos sueldos con los tabuladores que ofrecen las universidades públicas encontramos para el mismo año que el sueldo de un doctor oscila entre 10 mil y 15 mil pesos. Valdría la pena en este rubro comparar la formación y experiencia que se exige a esos funcionarios con la que se pide a un profesor titular. Más aún, llama la atención que en el estudio de Carrillo y Guerrero<sup>8</sup> se consigne que los sueldos de los funcionarios obtuvieron un incremento hasta del 130% entre 1997 y 1998, cuestión que obviamente no ha acontecido con el personal académico.

<sup>8</sup> Carrillo, L. Guerrero, J (2002) *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*. México, CIDE.  
[http://www.presupuestocide.org/documentos/servicio\\_civil/DT%20124.pdf](http://www.presupuestocide.org/documentos/servicio_civil/DT%20124.pdf)

No es de llamar la atención entonces que con los programas de evaluación algunos académicos puedan triplicar su ingreso y en este caso habrá que reconocer que son siempre los menos. Esta situación sería explicable en un momento de emergencia, pero de alguna forma parece ser que ha llegado para quedarse, y no existe interés ni por parte de las instituciones ni de las autoridades federales por estudiar diversas opciones frente a este problema.

Si analizamos lo que se evalúa en cada programa encontramos que cada uno tiene una idea distinta del trabajo académico: De esta manera el SNI realiza una evaluación sobre el rendimiento individual del académico, medido en el número y calidad de las publicaciones que ha realizado en un período determinado. Los trabajos que el académico realice pueden estar o no vinculados con las líneas de trabajo institucional, más importante es el componente internacional de su vinculación con una comunidad científica del exterior.

En el caso de los programas de estímulos, también se evalúa una labor individual, sólo que tal evaluación se realiza frente a un techo financiero. Desde su creación el programa fue establecido para otorgar un estímulo al 30% del personal de tiempo completo. El reglamento general de operación que no sólo contiene los montos, sino que también define las orientaciones generales de los procesos académicos fue elaborado por el sector financiero del sector público (inicialmente la Secretaría de Programación y Presupuesto y posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)<sup>9</sup>, con lo cual los resultados de la evaluación están subordinados a la bolsa económica que se asigne a la institución. Aunque en su origen éste sería un programa de apoyo a la docencia, en los hechos se ha convertido en un programa de complemento salarial en el cual las tareas de investigación tienen un peso significativo. La evaluación de la docencia se realiza por medios formales (número de grupos, constancia de firma de actas) y en ocasiones por instrumentos de apreciación, como son las encuestas resueltas por los estudiantes, que no pueden considerarse como un instrumento de evaluación válido para una actividad tan compleja.

Finalmente, aparece el PROMEP; éste el único programa que valora si el trabajo que realiza el académico forma parte de las líneas de desarrollo de la institución; postula que un académico de tiempo completo ideal es aquel

<sup>9</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos generales para la operación del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Educación Media Superior y Superior*. 11 octubre 2002.

que subdivide su tiempo en investigación, docencia, tutoría y tareas de gestión. Los resultados de una evaluación se traducen en una beca de estudios, en un apoyo para equipamiento de un laboratorio o cubículo y, eventualmente, en un apoyo condicionado a que se presente la solicitud al SNI al aparecer la nueva convocatoria.

Estos programas funcionan con independencia de la existencia de otros mecanismos institucionales, como la evaluación de la carrera académica para lograr la permanencia y promoción, o la obligación estatutaria de presentar un informe anual de actividades, así como un plan de trabajo para ser evaluado por el órgano colegiado respectivo.

Un elemento más es necesario tener en cuenta: ninguno de los formatos de estas evaluaciones coincide, de suerte que un académico tiene que armar su expediente en el marco de lo que cada programa de evaluación reclama. En algún sentido podemos afirmar que el académico mexicano está sobre-evaluado, que la evaluación ha modificado las pautas de comportamiento académico, pero también ha alejado a los profesores de su responsabilidad básica: dar clase y apoyar a los estudiantes en la aclaración de sus dudas.

El punteo es la actividad “más objetiva” de la evaluación, pero lleva a los académicos a desarrollar una “economía de trabajo” donde publicar tres artículos puede valer más puntos que publicar un libro, donde dar una conferencia puede valer más puntos de responsabilizarse de un curso. Puede llevar a sólo trabajar con los mejores alumnos; los que tienen más problemas de aprendizaje en general no obtienen buenas calificaciones, ni concluyen sus estudios a tiempo.

De alguna manera acontece lo mismo que con los programas que los CIEES califican de nivel 3. En el nuevo modelo de producción académica no conviene dedicarse a un programa de formación profesional que aunque sea necesario o conveniente en la dinámica regional, no logra los indicadores deseados; tampoco conviene dedicarle más tiempo a un estudiante que dificulta trabajar la siguiente ponencia o concluir el artículo que se está escribiendo. Por ello podemos pensar que la evaluación se ha convertido en una camisa de fuerza que no necesariamente mejora la calidad de la educación en México.

## **A manera de conclusión**

En el horizonte de un cambio de gobierno es conveniente pensar nueva-

mente la orientación que deben tener las políticas para la educación superior, en particular las políticas ligadas con la calidad, como es el caso de la evaluación. Es importante percibir que a diferencia de lo que ocurre con un enfoque que podría denominarse “una gestión de calidad”, las instituciones de educación superior han modificado su concepto de “cliente”. Éste ha dejado de ser la sociedad, los empleadores o los estudiantes, y su lugar ha sido ocupado por una instancia gubernamental: la Subsecretaría de Educación Superior. Las instituciones responden, en muchas ocasiones, con acciones reales: incremento de doctores, incremento de SNI en su planta académica, acreditación de programas educativos, establecimiento de sistemas de ingreso a partir de exámenes, modificación de planes de estudio. Sin embargo, otras de estas respuestas también pueden ser catalogadas como formales o de papel. Lo importante es que “el nuevo cliente”, esto es, la Subsecretaría, retribuya estos esfuerzos concediendo un financiamiento extra, importante para el impulso de la vida académica.

En el futuro será necesario analizar hasta donde la vinculación evaluación-financiamiento pervierte y limita el sentido de la primera. Sin desconocer las ventajas que ha tenido el impulso a la planeación-evaluación, será conveniente analizar hasta donde un ejercicio como el PIFI actual debe contar con tiempos mucho más largos, quizá vinculados a cada etapa de gestión institucional (periodo rectoral). De igual forma será necesario analizar hasta donde el conjunto de indicadores no modelan un determinado tipo de universidad como la institución ideal, descuidando el conocimiento y los rasgos que cada institución ha venido conformando en su historia y en su vinculación regional. En este punto, se hace urgente una discusión entre calidad y responsabilidad social. El Estado no puede dejar de asumir su responsabilidad social con aquellas instituciones que se encuentran inscritas en entornos sociales, económicos y culturales más adversos. El mismo argumento que se utilizó para negar algunas posiciones en los equipos de transición para el año 2000, que sugerían que era más económico cerrar todas las instituciones de educación superior públicas y dedicar ese dinero a becas en las privadas, se tendría que emplear en este momento para señalar que hay programas de instituciones públicas que cumplen una función social (por el entorno cultural y económico de una región específica). Corresponde al Estado analizar cómo canaliza recursos a tales programas, no cómo los cancela. Múltiples indicadores del PIFI que responden más a un modelo matemático (porcentaje de satisfacción de los estudiantes o de los empleadores) podrían ser desplazados sin ningún problema.

En cuanto a la evaluación y acreditación de programas, es urgente realizar una auditoria académica sobre los procesos y criterios de evaluación que están empleando. En este rubro en particular es conveniente analizar hasta donde se está impulsando una visión empírica de la evaluación frente a un desconocimiento de la disciplina de la evaluación.

En el caso de los académicos es necesario de una vez por todas que se analice su situación salarial. El salario no puede estar integrado en su parte fundamental por un bono que se puede conceder o eliminar en cualquier momento. A los académicos se les exige, y son correctas tales exigencias, sin embargo, las mismas deben acompañarse de un salario profesional acorde con ellas. A todas luces es absurdo que haya dinero para subir los salarios de los altos funcionarios y no exista ese dinero para establecer un salario competitivo para los académicos.

También es necesario analizar la multiplicidad de programas de evaluación que existen en México, incluso tomar acciones, en vías de dotarles de mayor racionalidad, cancelando incluso algunos de ellos.

La evaluación tiene una función de retroalimentación que la política educativa mexicana ha dejado de lado, la evaluación es una disciplina que en su parte conceptual prácticamente es olvidada en México, la evaluación no puede emplearse solamente como un instrumento de política para inducir cambios en las instituciones al vincular el financiamiento con sus resultados.





# Cambios necesarios y posibles

Roger Díaz de Cossío<sup>1</sup>

**E**n este texto expongo cinco propuestas que, de alcanzarse, mejorarían sustancialmente al sistema educativo nacional. Estas surgen de tres necesidades: 1) Reducir el atiborramiento de contenidos; 2) Mejorar su elaboración y; 3) Orientar las carreras hacia la flexibilidad y la libertad.

En una segunda parte destaco la necesidad de aminorar los rezagos educativos y la urgencia de atender el problema que significa para el país la exclusión y discriminación de los jóvenes. En cada caso, propongo acciones y estrategias de superación.

## 1 Reducir el atiborramiento

¿Creen ustedes que los niños mexicanos son capaces de aprender lo que está en los libros de texto? Desde luego que no. Veamos. El promedio de páginas de los libros por grado en primaria es de 1,600. Los años escolares tienen doscientos días de clase, pero descontando fiestas y celebraciones, nos quedan unos 150 días efectivos de cuatro horas cada uno. Esto nos da unas diez páginas diarias que los niños deben aprender, comprender, ejercitar e internalizar. Los maestros deben galopar para cumplir con los pro-

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Ingeniería de la UNAM. Miembro de las academias Mexicana de Ciencias y de Ingeniería. Fue Subsecretario de Cultura y Subsecretario de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública.

gramas de matemáticas, español, ciencias naturales, geografía, historia, educación cívica y muchos otros temas que están en los libros. Nunca pueden terminar. Es claro que el libro es su enemigo a vencer. No serán efectivas las bibliotecas de aula porque compiten con los libros de texto en el tiempo de los niños.

El gobierno mexicano ha hecho un esfuerzo descomunal por dotar a todos los niños con libros de texto de primaria. Hay tres generaciones de libros. Los de 1959 con Torres Bodet como Secretario de Educación, unos cuantos libros y cuadernos de trabajo por grado escritos por maestros individuales; los de 1973 con Bravo Ahuja, escritos ya por equipos multidisciplinarios de especialistas y maestros; y la versión ahora en uso de 1993, durante la presidencia de Zedillo, libros más lujosos y tamaño carta. Lo que ha pasado a lo largo de los años es que los libros han ido engordando en cada generación, con más páginas para más temas en más libros, lo que da por resultado que no se pueden cubrir.

El caso de la secundaria es aun peor. Los jóvenes reciben también libros para todas las materias y grados, de las diversas editoriales que cuentan con títulos aprobados por la Secretaría de Educación Pública. En promedio deben aprender más de 2,500 páginas por grado, cada uno de los cuales tiene de siete a ocho materias. Desde luego tampoco los pueden terminar y menos comprender. El número de materias por grado es excesivo y el número de páginas por libro también lo es.

¿Por qué pensamos siempre que mientras más y más temas estudie- mos, mejor será la educación cuando es justamente al revés? José Ortega y Gasset lo dijo muy bien en 1930, al enunciar con lucidez su famoso principio de la economía de la enseñanza: “No basta que [el conocimiento] sea necesario; a lo mejor, aunque necesario supera prácticamente las posibilidades del estudiante y sería utópico hacer aspavientos sobre su carácter de imprescindible. No se debe enseñar sino lo que se pueda en verdad aprender. En este punto hay que ser inexorable y proceder a rajatabla.”

Ningún principio ha sido tan sistemáticamente olvidado y menospreciado en los sistemas educativos latinoamericanos que éste de Ortega. Atiborramos y atiborramos a nuestros pobres alumnos con infinitos temas sobre los que pasan, si acaso, con superficialidad.

Una de las explicaciones sobre el magro resultado obtenido por nuestros alumnos en pruebas internacionales es el atiborramiento. Mientras que los alumnos de otros países ven, repasan y se ejercitan en los temas básicos, los nuestros sí los han visto, pero dentro de un mar de contenidos.

¿Por qué atiborramos? Existe una razón histórica que viene desde el siglo XIX. Se pensaba que los alumnos, muy pobres, no podían estudiar en casa o por su cuenta; casi no había bibliotecas. Todo lo debían aprender en clase con el profesor. Otra segunda razón es que cuando los libros se empezaron a hacer por equipos de especialistas, cuatro o cinco, cada uno de ellos piensa que debe contribuir con algún tema y todos son muy respetuosos de los demás. La única solución a este dilema, aunque parezca ridículo, es fijar de antemano números máximos de páginas y de temas por libro, con un porcentaje fijo de ilustraciones.

Sin duda, una de las políticas claras y prioritarias respecto a los contenidos de la educación primaria y secundaria debe ser su reducción a lo básico, estrictamente indispensable, que se pueda aprender, como dice Ortega, con holgura y plenitud. De esta manera los alumnos tendrían el tiempo para disfrutar y estudiar otros libros, de adquirir el hábito de la lectura, de ver como el mismo tema es tratado por diferentes autores, de investigar en Internet. Repasar y ejercitar desde varios puntos de vista unos cuantos temas básicos.

Es difícil ponerse de acuerdo en lo que es básico. Desde luego lograr dominios razonables en lenguaje y matemáticas. Algo de historia y de ciencia, con un enfoque no memorístico sino conceptual. No listas de nombres y fechas, métodos y procesos.

El atiborramiento no sólo aqueja a la educación básica. Está en todo el sistema educativo nacional. Quiero dejar sentada la preocupación que éste, el del atiborramiento, es un problema fundamental de nuestro sistema, que debemos afrontar con lucidez, si queremos, realmente, mejorar la calidad de la educación.

La propuesta es entonces reducir los contenidos a rajatabla, dejarlos en lo realmente básico que queremos que aprendan los alumnos. No es fácil, todo el mundo piensa que su tema es importante e indispensable. Para lograrlo habría que hacer una amplia consulta entre los maestros y después nombrar a una comisión con poderes omnímodos para reducir y recortar, formada por un grupo pequeño de personas eminentes que tengan una fama pública que las coloque más allá del bien y del mal. Quedaríamos con matemáticas, español, algo de historia y de ciencia y ya. Habría entonces tiempo para que los maestros repasaran y usaran las bibliotecas de aula. Los alumnos aprenderían bien los conceptos y no quedarían tan mal en pruebas internacionales. Y se les enseñaría a aprender. Tendrían el fundamento para toda su vida.

## 2 Elaboración de los contenidos

¿Por qué, al comienzo del siglo XXI, los contenidos de la educación básica deben ser únicos para un país grande y diverso de más de 100 millones de habitantes?

Este grillete sobre la educación fue colocado como conclusión del Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública celebrado desde el primero de diciembre de 1889 hasta el 31 marzo de 1890, presidido por Justo Sierra, Enrique Rébsamen y nuestros próceres más ilustres.

*La educación uniforme en toda la República* se decretó para todos los ciclos. En 1890 con un país fracturado y con 85% de analfabetas, la educación se veía, con razón, como factor importante para lograr la unidad nacional. De ahí se derivó en 1917 la norma constitucional que dice que los contenidos de la educación básica y normal serán fijados únicamente por el Poder Ejecutivo Federal (léase una docena de burócratas cada sexenio, de los cuáles yo fui uno en los setentas). Nada de esto tiene ya sentido con un país amplio y diverso de 103 millones de habitantes. Los contenidos deben adaptarse a las diversas regiones y dársele facultades a estados y municipios para configurar los contenidos de la educación básica.

Aquí el problema es constitucional: el Artículo 3º dice que los contenidos de la educación básica y normal serán responsabilidad exclusiva de la federación. La educación se ha descentralizado y en cada estado de la República existe una Secretaría de Educación, pero los contenidos los hace sólo la federación. Durante varios años, algunos secretarios de educación estatales han propuesto que los contenidos se dividan 50/50 entre la federación y los estados. Cada estado elaboraría contenidos regionales más adecuados a su circunstancia, no es lo mismo Oaxaca que Nuevo León. Y para hacer esto hay que proponer un cambio en la Constitución de la República. Se trata de modificar algunas palabras del Artículo 3º. Dice ahora en las líneas apropiadas de la fracción III: "...El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República..."

Y podría decir "... el Ejecutivo Federal, los gobiernos de los estados de la República y el Distrito Federal, dentro de sus áreas de competencia, elaborarán conjuntamente los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, de manera que una parte sea única para toda la República con objeto de consolidar la unidad nacional y otra parte se elabore para adecuarse a las distintas regiones..."

Lo sencillo aquí es redactar el texto apropiado. (El mostrado arriba es bastante mediocre porque no soy abogado y lo que quiero es dar la idea.) Lo complicado es lograr que los que tengan que participar en las decisiones estén de acuerdo. Primero, el Presidente de la República debe estar de acuerdo con la propuesta y entusiasmado con ella por el beneficio que representará para la educación del país. Después, el Secretario de Educación deberá hablar con todos y cada uno de los gobernadores y secretarios de los estados, los miembros del Congreso de la Unión, y los de los congresos estatales, por lo menos los suficientes para que la reforma la aprueben dos tercios de los legisladores, tanto diputados como senadores. En total, hablar con poco menos de mil personas. Lograr suficiente acuerdo y evitar que cada quién quiera hacer añadidos a algo que es muy sencillo, pero no tanto.

Incluso se ha pensado que con el texto actual, la federación podría convenir contenidos distintos para cada estado y aprobarlos. Pero esto nunca ha sucedido.

Me preguntarán mis lectores por qué no propuse esto cuando tuve alguna oportunidad para hacerlo en los años setenta, cuando fui Subsecretario de Planeación Educativa. La respuesta es que estaba yo encantado con el poder que representaba hacer contenidos para todo el país y la educación no estaba descentralizada. Nunca pensé en ello. Y, además, los libros de texto que hicimos, de la segunda generación, eran más flacos que los actuales y teníamos la idea optimista de que cada maestro escogiera de cada libro lo que quisiera ver con sus alumnos, cosa que no sucedió. El sistema es autoritario y no hemos enseñado a los maestros a usar su libertad.

### 3 Hacia la flexibilidad y la libertad

Las carreras en las universidades mexicanas son como gruesos tubos de acero en los cuales el estudiante tiene que entrar por un extremo y salir por el otro; si a medio camino se arrepiente, tiene que regresarse y perder todo lo estudiado. Los tubos no están intercomunicados. No se puede, como en las universidades anglosajonas, estudiar un campo mayor y otro menor totalmente distinto. Esto explica una parte importante de la deserción que tenemos en el nivel superior: de cien estudiantes que entran, terminan menos de cincuenta con título registrado.

Las carreras se componen de conjuntos de materias o asignaturas, que deben aprobarse, una tras otra, en un orden inmutable que no se puede

violiar. En algunas carreras existen pocas materias llamadas optativas, donde el alumno puede escoger.

Las materias se componen de conjuntos de temas que el alumno debe aprender en un periodo determinado, un semestre de unas doce a catorce semanas. El conocimiento está parcelado en fragmentos a veces arbitrarios. Cuando los alumnos reprueban pueden tomar exámenes extraordinarios. Existen decenas de reglas y reglamentos: sobre los exámenes, las materias que se pueden tomar si uno reprueba; las escalas de calificaciones; la duración máxima para hacer los estudios; las materias que están seriadas, que requieren de una anterior para cursarse; el número de asistencias necesarias para tener derecho a examen ordinario. Todo está reglamentado. El sistema es rígido y el alumno que difiere un poco no tiene para dónde hacerse.

¿Qué persona de 18 ó 19 años sabe qué quiere estudiar? Es más, ya tuvo que hacer una decisión previa al escoger el tipo de bachillerato que va a estudiar (más o menos carga de matemáticas), que limita o hace más difícil llevar después ciertos campos de estudio.

Una vez en el tubo, el alumno está como en una estrecha cárcel con un tortuoso y largo camino de salida. Los mejores promedios de calificaciones los obtienen los alumnos que sin chistar han seguido servil y penosamente todas las reglas que les son impuestas. La más importante, la que nunca debe cuestionarse, es la que dice: “debes estudiar tal, tal y tal, en este orden y cumplir con los tiempos”.

Y ¿quién estableció todo esto? Pues los “expertos”. Y ¿quiénes son los expertos? Pues un conjunto pequeño de maestros y profesionales que alguna vez se sentaron, hace años, a decidir qué debía enseñarse para convertir a una persona en ingeniero, arquitecto, médico, contador y luego dividieron a eso en materias cuyo programa pidieron a algunos profesores y especialistas. ¡Ay del alumno que quiera cambiar una materia por otra o estudiar en orden distinto!

Al usar este sistema durante décadas y décadas en nuestras universidades lo que se ha obtenido es retrasar su evolución. Es muy difícil crear nuevas carreras porque hay que diseñarlas de punta a punta, no se pueden probar nuevos campos de conocimiento, porque no están en el plan de estudios. Tampoco es fácil cambiar los contenidos de una materia. Hay que seguir un penoso camino que puede durar años, porque esto representa también un cambio en el plan de estudios decretado y acordado.

La rigidez produce muchos efectos deletéreos: a) los estudiantes no son responsables de su propia formación; siempre se les ha dicho lo que

tienen que estudiar y en qué orden; b) premiamos al estudiante que acata puntualmente las reglas y al final se produce un profesional con mente de empleado; c) no hay lugar para el trabajo interdisciplinario, del cual han resultado los más grandes avances en la ciencia; d) hace que las universidades no sean capaces de responder con oportunidad a las cambiantes condiciones de la sociedad. La rigidez de nuestro sistema de educación superior hace que nos atrasemos cada día más respecto al resto del mundo.

¿Qué se podría hacer?

La mayor parte de los administradores y rectores están de acuerdo en que alcanzar cierto grado de flexibilidad es una meta prioritaria de la reforma universitaria pero poco se ha logrado.

#### 4 Propuestas

A continuación se presentan seis propuestas sencillas que no afectan los intereses económicos de los profesores y que, de aplicarse a nuestras instituciones de educación superior, conducirían a disminuir su rigidez, y harían a los estudiantes más responsables de su propia formación.

1) *Eliminar las seriaciones.* Las seriaciones son obstáculos que los elaboradores de los planes de estudio pusieron a los alumnos al decirles “para tomar esta materia, tienes que haber aprobado esta otra”. La mayor parte no tienen sentido y, en todo caso, si un alumno la quiere tomar bajo su propia responsabilidad hay que decirle con precisión qué conocimientos previos necesita y dónde aprenderlos. En muchos casos son absurdas porque en realidad no se necesitan esos conocimientos previos y generan a veces retrasos de años en los estudios de los alumnos, se quedan atascados en un semestre con una reprobada y no pueden seguir adelante. Además, no todas las materias se dan todos los semestres. Las seriaciones deben ser opcionales y más bien lo que se necesita son los consejos de un tutor, figura que por ciento no existe en la mayoría de las escuelas. Un alumno debería poder tomar las materias en el orden que fuera más conveniente para él.

2) *Diversificar las opciones.* Permitir que los estudiantes, en un porcentaje de los créditos de su plan de estudios -digamos entre el veinte y el treinta por ciento- puedan, si quieren, tomar por crédito, materias de otras carreras, de otras disciplinas afines o no afines, en su propia universidad o en otras del país y del mundo. Ya muchas escuelas tienen programas de inter-

cambio con otras para enviar estudiantes durante semestres completos. ¿Porqué no aplicar el principio en casa? La mayoría seguirían el plan de estudios aconsejado, pero una minoría inquieta probaría otras opciones de formación. Las profesiones se irían diversificando de un modo natural. Los estudiantes podrían salirse del tubo de acero que es su carrera, se harían más responsables. Las universidades anglosajonas tienen campos mayores y menores en todas las licenciaturas. Un estudiante puede estudiar ingeniería civil y pintura, o filosofía y matemáticas, música e ingeniería eléctrica. Aquí, en México, es totalmente imposible.

3) *Estudiantes que trabajan.* Actualmente es muy difícil para un estudiante que trabaja llevar un programa reducido de materias, digamos una o dos por semestre. Esto genera deserción y frustración. Yo tengo un hermano que hizo su licenciatura de economía en 14 años y no es fósil. Trabajó duro y ascendió en sus puestos durante esos 14 años. Deberían diseñarse programas especiales para estudiantes con cargas reducidas.

4) *Estudiantes libres.* Aplicando los principios anteriores, ¿por qué no permitir a estudiantes indecisos sobre la carrera que quieren estudiar, probar de varias especialidades, antes de decidirse definitivamente por una? Y, claro, que entonces le cuenten todas las materias que hubiera aprobado. Así resultarían, con naturalidad, nuevas carreras.

5) *Aprendizaje a lo largo de la vida.* Permitir que cualquier persona tome la materia que desee en la universidad, como oyente, sin tener que estar inscrito en una carrera. Esto sujeto solamente a los cupos de los salones de clase. Así las universidades se convertirían en grandes sistemas de educación permanente a lo largo de la vida.

6) *Exámenes públicos.* En nuestras universidades los exámenes son secretos y siniestros. Los estudiantes sólo averiguan algo cuando llegan el primer día de clase a tomar una materia. Ahí los profesores les dicen cómo los van evaluar. Algunos exigen, todavía hoy, la puntual asistencia a clase y a esto le asignan un alto porcentaje de la calificación final, Además, si no se cumple con las asistencias, no se tiene derecho a examen ordinario o extraordinario. Se sigue tratando a los estudiantes universitarios como a niños pequeños. Se propone que para toda materia que se imparta, exista un examen, transparente y público, donde se le diga al estudiante qué hay que hacer para aprobarlo, sin pedir en esto estudios previos. Si el estudiante aprueba el examen, se le asignarían los créditos sin necesidad de haber tomado la clase. Esto premia la excelencia y mejora la autoestima. Todas las materias tendrían esta especie de examen a título de suficiencia, pero clara-

mente anunciado, dándoles oportunidad a todos los que lo quieran tomar. El estudiante iría obteniendo créditos regulares, idénticos a los que tendría si hubiera asistido a clase. Esto no representa un gasto adicional porque de cualquier manera se hacen exámenes a título de suficiencia para los que reprueban.

La idea es llegar a una universidad abierta en que cada materia represente una oportunidad de aprendizaje para cualquier persona., donde cada estudiante vaya encontrando su ruta de aprendizaje. En fin, una universidad que marche al ritmo de los tiempos, de las cambiantes necesidades de la sociedad y sirva con eficacia a los alumnos.

Las mismas propuestas se pueden aplicar a nuestros horrorosos bachilleratos llenos de reglas y materias, en los cuáles no se da facilidad alguna a los estudiantes que trabajan.

## 5 Aminorar los rezagos

Los sistemas educativos nunca toman en cuenta a los que se salen o no comienzan ciclos y grados. Las estadísticas educativas se refieren a las matrículas en los grados y ciclos escolares convencionales. Rara vez vemos en México –y en otros lugares del planeta– publicadas las estadísticas escolares junto con lo que nosotros llamamos rezago educativo.

Una señora en Oaxaca “pasa por encima de la hierba un costal atravesado por carrizos para que permanezca abierto, los chapulines caen en la trampa, los vacía en una bolsa y los separa de las basuritas. Los pone a cocer con agua y limón. Los vende en el mercado.” Es la chapulinera con ese saber que practica para sobrevivir. Ella forma parte del rezago educativo, estudió dos grados de primaria. En nuestro país, ahora en 2006, existen más de 34 millones de hombres y mujeres mayores de 15 años y más que están en rezago educativo, son los analfabetas, los que no han terminaron la primaria o, habiéndola terminado, no concluyeron la secundaria.

La batalla por la educación ha sido la del México independiente en su camino para consolidarse como nación. Es una batalla que no termina, que ha tenido grandes altibajos en casi dos siglos. Lucha que ha de seguir este siglo porque, a pesar de los esfuerzos de maestros y gobernantes, de hombres y mujeres, de pensadores iluminados e imaginativos, los beneficios de la educación y la cultura no están equitativamente distribuidos. Lejos de ello, a principios del siglo XXI, cerca de un tercio de la población del país,

la más pobre, no ha podido alcanzar la educación mínima obligatoria que establece la Constitución de la República.

El rezago educativo lo forman los hombres y las mujeres más pobres del país. Hombres y mujeres que viven y sobreviven en todo el territorio nacional. Una gran parte están concentrados en las zonas marginadas de las ciudades. Muchos comenzaron a vivir en casas de cartón sujetas con corcholatas clavadas, sin agua, luz, drenaje. Las mujeres y los niños acarreamos el agua en cubetas y bidones. El padre albañil, un campesino recién emigrado a la ciudad. Las mujeres venden alguna cosa, fruta, comida, en la puerta de su casa. Poco a poco, los van alcanzando los servicios municipales: llega la escuela para los niños, el agua, el pavimento y ladrillo por ladrillo empiezan a construir mejores casas. Se regularizan sus terrenos. Todas las ciudades mexicanas han crecido con los llamados asentamientos irregulares que forman el corazón más indigente de las zonas marginadas. Hombres y mujeres se dedican al comercio informal, los hombres son trabajadores de la construcción, las mujeres, sirvientas en las zonas acomodadas de las ciudades o vendedoras de aguas, jugos y frutas.

Otra parte del rezago está en las zonas rurales. Ahí se encuentran las comunidades indígenas, los jornaleros agrícolas migrantes y los campesinos con pequeñísimas parcelas que escasamente les dan de comer cuando hay buenas lluvias. También, miles de familias de artesanos que llevan sus objetos a vender cada semana en los mercados de pueblos y ciudades. Los tepehuanos, viajan todos los años al norte de Durango a recolectar cosechas de manzana. Los mixtecos viajan de Huajuapán de León en Oaxaca a Ciudad Nezhualcoyotl, a San Quintín, Baja California, de donde se pasan a Estados Unidos a trabajar por toda la costa oeste, desde San Diego hasta Oregon. Todos ellos forman parte del rezago con niños que apenas pueden asistir a la escuela.

El rezago lo forman hombres y mujeres en las más diversas circunstancias: un joven de 15 años que dejó la primaria a los doce años para ayudar a su familia, a su padre a levantar la cosecha y a sus trabajos de albañilería o artesanía, o para atender un puesto en el mercado; una mujer mayor que tiene que cuidar a sus nietos porque sus hijos emigraron; mujeres solas que viven en enormes multifamiliares de interés social y no pueden pagar la renta o la letra. Buscan algo que hacer para mantenerse, son como pequeños empresarios que no dependen de los demás para sobrevivir. La diversidad es enorme y las necesidades de lo más variadas.

Durante años y años se habló de los analfabetas y se hicieron enormes

campañas para reducir su número. Y siempre se fracasó. Ahora se sabe que es fácil enseñar a leer y escribir a un adulto en seis meses, pero que, si no cambia su situación socioeconómica o continua estudiando siquiera hasta el equivalente del 4º grado de primaria, la habilidad se pierde por desuso en otros seis meses. Debemos cambiar lo que llamamos alfabetización y hacerlo equivalente con la primaria. Decir que alguien sin primaria no es alfabeto. Si no lo hacemos, seguiremos malgastando el dinero en piadosas e inútiles campañas para enseñar rápidamente a leer y escribir.

Pero los analfabetas no son los únicos excluidos y quizá en términos económicos o numéricos sean actualmente los menos importantes, la mayoría, mayores de 40 años. Son unos 6 millones. Los que no terminaron la primaria son unos 12 millones y los que habiendo terminado la primaria no terminaron la secundaria son unos 17 millones, todos hombres y mujeres mayores de 15 años. Estas son cifras aproximadas basadas en el Censo 2000.

Tenemos más excluidos. Los que habiendo terminado la secundaria, no entran o no terminan el bachillerato, unos 15 millones. Finalmente los que no entran o no terminan la educación superior, digamos otros dos o tres millones de personas, incluidos todos los pasantes que no se recibieron.

La espantosa conclusión es que los excluidos son un número mucho mayor que los incluidos en la matrícula, 53 millones contra poco más de 30 millones. Y todavía falta decir que cada año más de un millón de niños no entran a la escuela, serán los futuros excluidos.

¿Por qué tenemos esta terrible situación?

La respuesta convencional, porque tiene mucho de cierta, es que las personas no estudian o no terminan los ciclos por razones económicas. Los padres no tienen dinero para mandarlos a la escuela. Siempre he creído que este argumento es una manera que tienen las autoridades educativas de disculpar su ineficiencia: “si los alumnos no pueden llegar, yo no puedo hacer nada”. Sin duda la pobreza es el factor más importante que explica las exclusiones en educación. En todos los países los ricos tienen más grados de escolaridad que los pobres. Pero esto no quiere decir que no se emprendan proyectos compensatorios desde el sistema educativo. El más importante de ellos es el del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos que tiene la encomienda de dar primaria y secundaria a los mayores de 15 años y lo hace al ritmo de unos 300,000 certificados de secundaria por año, que es para lo que alcanza el presupuesto. La educación escolar

consume cerca del 99 % del gasto educativo del país y la de adultos, el 1% restante, situación no equitativa. Más esto no basta para ir llegando a la equidad, tenemos un rezago enorme, en todos los niveles.

Debemos hacernos varias preguntas fundamentales. ¿Nos vamos a quedar con la educación obligatoria hasta tercero de secundaria? O ¿debemos pensar en alcanzar en varias décadas siquiera once o doce grados de escolaridad? Si este último es el caso, ¿cómo y en cuánto tiempo enfrentaremos el rezago de los con secundaria pero sin bachillerato? ¿O los dejamos así hasta que mueran? Habremos de acreditar rutas alternativas de educación, porque con las que tenemos no nos alcanza para nada. Dejándole su tarea a INEA, todavía nos quedan unos 23 millones de excluidos, unas ocho veces más que la actual matrícula de nuestro viejo bachillerato barrediano.

El suprimir la tesis profesional no sólo hacia el futuro, sino retroactivamente, volvería ciudadanos no discriminados a los pasantes y reduciríamos los excluidos en cerca de un millón de personas. Lo que se haga por acreditar conocimientos y grados mediante examen reducirá a los excluidos.

Aunque se vea colosal el reto, debemos inducir cambios en la cultura educativa de nuestro país para sobrevivir. De seguir como estamos, con las inercias históricas, los cotos de poder y las corporaciones que velan por sus intereses, nos estaremos retrasando cada vez más en todos los órdenes de la inteligencia y el saber.

## 6 Los jóvenes

Entre todos los excluidos, los más discriminados son los jóvenes de 15 a 19 años. Veamos.

El diccionario de la Lengua define al verbo discriminar como a) seleccionar excluyendo y b) dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera. La sociedad mexicana selecciona a unos cuantos jóvenes de 15 años para que terminen el bachillerato y excluye a todos los demás, en razón de uno favorecido por cinco excluidos por diversas razones. Y digo la sociedad mexicana y no alguna institución, porque no hay conciencia del problema, no está presente y es extremadamente grave.

Atendemos con algún plan de bachillerato al 45% de la población de 15-18 años. De cien que entran al bachillerato, más o menos la mitad no

concluyen sus estudios. O sea, uno de cada cuatro, casi cinco jóvenes que cumplen 15 años no terminará el bachillerato o no entró. Pero también tenemos a unos 800 mil que cumplen 15 años sin haber terminado la secundaria y por lo tanto ni siquiera intentan entrar al bachillerato, no los dejan y no pueden. ¿Qué puede hacer un joven de 15 años, qué oportunidades le ofrece nuestra sociedad? Ninguna.

Hasta la década de los años sesenta del siglo pasado, las empresas podían contratar aprendices y tenerlos uno o dos años, sin compromiso de darles una plaza permanente con todas las prestaciones. Esta era una oportunidad real para los jóvenes. Pero la posibilidad se eliminó de la Ley Federal del Trabajo en la administración de Díaz Ordaz, a petición de la Central de Trabajadores de México (CTM) y de Fidel Velásquez porque, se dijo, se estaba explotando a los jóvenes. Desde entonces ya no tienen esa oportunidad.

Los adolescentes nos molestan, son raros e impertinentes. Se visten de maneras estrafalarias, tienen su propio lenguaje y van en pequeñas pandillas. Esto es lo que dicen la mayor parte de hombres y mujeres “de bien” que escasamente toleran y hablan con sus hijos adolescentes y que se olvidaron por completo de su propia adolescencia. Esta visión, extrapolada a toda la sociedad, hace que no tratemos de ver y comprender a los adolescentes y que no pensemos en sus necesidades. Hacemos como si no existieran.

Los jóvenes de esa edad que no estén estudiando pueden ocupar trabajos irrisorios, cerillos, franeleros, merolicos y payasos en la calle, ayudantes de cocina. Y también de mulas, mensajeros, vigilantes en las organizaciones criminales. Estos trabajos si tienen futuro. De este grupo de jóvenes desamparados salen los reclutas y la sangre nueva de las mafias. Pero el problema es más grave aun.

Los que ahora tienen 15 años tendrán 35 años en veinte años más y sólo el 20 por ciento de ellos tendrán la educación para tener puestos sustantivos de trabajo y seguiremos entonces con una sociedad ineducada, poco competitiva, que avanza muy despacio porque se apoya tan sólo en la quinta parte de sus adultos.

Algunas de las cosas que deberían hacerse:

- 1) Ampliar enormemente la capacidad de ofrecer estudios post-secundarios, amplios flexibles, atractivos para los jóvenes;
- 2) Crear en todos los municipios del país organizaciones dedicadas a los jóvenes de 15 a 18 años, con una gran oferta de actividades deportivas

- y culturales; estas organizaciones reducirían los índices delictivos y a la larga reeditarían en una sociedad más justa;
- 3) reponer la posibilidad de contratar aprendices en la Ley Federal del Trabajo y mientras esto se hace, lograr que grupos de empresas creen fondos que darían becas a los aprendices asignados a las propias empresas, en una forma de ganar-ganar; y
  - 4) Flexibilizar los estudios de bachillerato, permitir que las asignaturas se puedan tomar en cualquier orden y admitir cargas reducidas para los estudiantes que trabajan. Esto reducirá la brutal deserción.

Hablo de estudios post-secundarios y no de más bachilleratos, porque los que tenemos no son interesantes para los jóvenes, la mitad abandona los estudios. Los resultados de encuestas a jóvenes sin bachillerato indican como razones de abandono la necesidad de trabajar y lo poco atractivos de los estudios.

Los estudios post-secundarios deberían ser variados, desde talleres de oficios técnicos hasta estudios de literatura, música, pintura, entrenamiento deportivo. También, preparación para los exámenes de ingreso a las universidades, que deberán flexibilizar sus requisitos.

Quisiera crear un sentido de urgencia, de emergencia para enfrentar el problema de los adolescentes. De no hacer conciencia pronto sobre este problema y empezar a plantear soluciones prácticas dirigidas a reducir el número de adolescentes sin actividad sustantiva, veo el futuro del país oscuro y tenebroso, como un obstáculo insalvable para nuestro desarrollo.

Parfraseando una frase de Fernando Solana: hasta donde llegue la educación de los jóvenes, llegará nuestro país.

Sin duda, México debe invertir más fuertemente en la educación del rezago, de los jóvenes. De otra manera nunca seremos un país desarrollado.

# Escenario de creación de un nuevo sistema nacional de educación: sus objetivos estratégicos

Axel Didriksson<sup>1</sup>

## 1 El presente: una educación deprimida, desigual e inequitativa

a raíz más profunda del sistema nacional de educación en nuestro país, la que genera más problemas y más contradicciones, la que debe ser objeto de análisis con fines de superación es la del binomio desigualdad-inequidad, y la misma se expresa en la sociedad en su conjunto, en sus regiones y estados, pero también en sus sectores, en sus géneros, en sus actores, en sus aparatos y en sus estructuras, lo abarca todo y lo limita.

*Frente a este subterfugio, el eje sobre el cual debe iniciarse la recuperación de un camino casi perdido para el actual sistema de educación en México, debe ser el de su transformación –también desde la raíz– para que, al mismo tiempo, pueda construirse uno nuevo, adecuado directamente a las nuevas tendencias de desarrollo, pero también pertinente a los requerimientos de una nueva sociedad.*

Hasta ahora, durante los sucesivos gobiernos de los tiempos recientes, de uno y otro signo, lo que se ha hecho es reproducir a escala los cimientos y características del mismo sistema, y las consecuencias están a la vista.

<sup>1</sup> Director e investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), de la UNAM.

Para el año 2000, el panorama de la educación en el país, presentaba avances apenas relevantes en el nivel de la escolaridad básica formal, puesto que el 96.9% de quienes tenían entre 15 y 29 años sabía leer y escribir, y porque su promedio de escolarización era de casi nueve años. Sin embargo, el optimismo de esa cifra se disolvía en el aire porque ese conglomerado social podía demostrar que había cursado muchos cursos de lectura pero no comprendía lo que leía de manera completa y rápida, podía escribir pero no realizar operaciones mentales y gramaticales complejas, ni redactar de manera fluida y correcta. Sus habilidades y capacidades intelectuales eran limitadas y funcionales, y no podía avanzar en la construcción de nuevos conocimientos por las trabas e ineficacias del propio sistema.

En México, entonces, se escolariza a una cantidad importante de la población, pero no se les prepara para aprender durante toda su vida.

Junto con ello, existe un sector poblacional de 32 millones de personas mayores de 15 años que no han podido alcanzar la escolaridad correspondiente a los nueve años, y con 44 millones que no han logrado terminar la educación media superior.

Además, a nivel nacional, el 16.8% de los jóvenes entre 12 y 15 años de edad (1,427,118) no ha cursado un solo grado de instrucción básica o ha dejado de asistir a la escuela sin haber finalizado su escolaridad obligatoria. Casi la mitad de este rezago (48%) está conformado por egresados de primaria que no continuaron estudiando, mientras que el 11% se compone de jóvenes que desertaron de la secundaria antes de finalizarla. Cinco entidades presentan porcentajes de rezago superiores al 20%. Las mujeres tienen menos oportunidades que los hombres de ingresar a la secundaria una vez finalizada la primaria.

La muestra de la enorme desigualdad e inequidad que existe en la distribución social de la educación, se expresa de manera significativa en las condiciones de referencia para la educación secundaria. Como se sabe, en 1993 este nivel educativo se volvió obligatorio y se convirtió *de facto* en el *último tramo de escolaridad básica por que se le definió desde un propósito terminal*: dotar a todos los ciudadanos de una formación general que les permita desarrollar las competencias básicas para enfrentarse a un mundo complejo, en constante cambio, e incorporarse a la vida social para contribuir en la construcción de una sociedad democrática. La formalidad legal se constituyó en un abismo.

De cada cien estudiantes que ingresan a la secundaria, 22 no la finalizan en el tiempo establecido; esta baja eficiencia terminal es provocada,

sobre todo, por la acumulación de asignaturas reprobadas que tarde o temprano se traduce en reprobación de grado y de nivel. La probabilidad de que los jóvenes inviertan más de tres años para concluir sus estudios de secundaria es muy baja (1.5%). Asimismo, las pruebas aplicadas en este nivel indican que se tiene un muy pobre desarrollo de las competencias lectoras de los estudiantes, así como en su razonamiento matemático y en su cultura general. Y como siempre, los desempeños más desfavorables se ubican en los entornos socio-económicos más pobres o marginales. Así, por ejemplo, el rezago para la población nacional de entre 12 y 15 años de edad que habla una lengua indígena se eleva a 28%, contra 16% de quienes no hablan lengua indígena.

En el año 2000, de acuerdo con las cifras oficiales<sup>2</sup>, el rezago joven de secundaria estaba conformado por dos grupos:

a. *Los que no ingresan*: 690,905 jóvenes entre 12 y 15 años de edad que egresaron de primaria y no continuaron estudiando su escolaridad básica.

b. *Los que desertan*: 190,120 jóvenes en esas mismas edades que abandonaron la secundaria sin concluir.

Tal rezago, según los datos del INEGI (2000), equivalía al 10.4% de la población total de 12 a 15 años.

Cada año se suman a este rezago más de 500 mil jóvenes, sea porque no se matriculan en la escuela secundaria o porque la abandonan sin concluir. Si el rezago no se abate en la población joven por ende con el tiempo aumenta el rezago de la población adulta. Revertir la situación de rezago a una determinada edad, con los métodos obsoletos y limitados con los que se lleva a cabo, hace que el problema se vuelva mayúsculo y no mínimo.

Las desigualdades e inequidades del sistema se expresan también de manera regional, intrarregional e interregional, y ningún estado, por más que se quiera argumentar al respecto, se salva. Los abismos se agrandan entre Chiapas, Oaxaca o Guerrero frente a algunos del centro y norte del país, pero entre las zonas de miseria y marginales de la ciudad de México - la de mayor desarrollo en infraestructura y cobertura- pasa lo mismo que en las zonas más devastadas de Zongolica, en Veracruz, y en las zonas de super y sub-desarrollo de Monterrey. Lo mismo se reproduce a nivel de género en todo el país, a pesar de los avances al respecto, porque en 20 entidades de la República aún existen profundas desventajas en la cobertu-

<sup>2</sup> Secretaría de Educación Pública (SEP)/Subsecretaría de Educación Básica y Normal. *Reforma Integral de la Educación Secundaria*. México, SEP, 18 de junio 2004.

ra de la educación básica para las mujeres frente a la de los hombres.

Indicadores recientes en materia de financiamiento indican que mientras entre 1980 y 2001 el gasto educativo federal en educación básica subió, a valor constante, de 12,640 millones a 45,157 millones de pesos, el de la educación superior creció de 6,040 millones a 11,815 millones, de manera que mientras el gasto en educación básica se triplicó, el de la educación superior no llegó siquiera a duplicarse, generando una diferencia de 33,000 millones de pesos entre ambos niveles en el 2001, cuando en 1980 era sólo de 6,500 (con todo y las ineficacias señaladas con antelación).

El impacto de esta política sobre el conjunto del sistema educativo y sobre la educación superior en lo particular ha sido muy grave, pues el incremento en el número de estudiantes de educación básica tiende a generar mayores demandas de ingreso en las instituciones de educación superior –en cantidad que no en calidad.

El rezago educativo continúa igual o mayor que hace tres décadas y el porcentaje de estudiantes que logra terminar sus estudios de educación superior resulta igualmente reducido en función de las oportunidades que debiera haber, e incluso es menor al de varios países de América Latina con población inferior a la de México.

Las estadísticas educativas indican que de cada 100 alumnos que ingresan a primaria, sólo 15 concluyen la educación media superior y 6 logran terminar algún programa de educación superior, por ello, nuestro país está catalogado como uno de los que presentan más bajos índices de escolarización superior (ese índice es de 20% para El Salvador, 21 % para Perú, 33% para Bolivia, 34% para Chile y 48% para Argentina, en comparación con el 19% de México).

La gravedad del problema se hace patente a la luz de algunos otros indicadores: en 2001, México contaba con 214 científicos e ingenieros por cada millón de habitantes, frente a 582 de Costa Rica, 660 de Argentina, 2,719 de Canadá y 3,673 de Estados Unidos. Tales cifras parecieran indicar un enorme faltante de profesionistas en el país, sin embargo, se sabe que son los egresados de educación superior quienes más dificultades tienen para obtener empleo, y sí bien se trata de profesionistas en general, no se dan indicios de que la situación particular de los científicos y los ingenieros pueda ser distinta.

La matrícula de las 37 universidades públicas del país (sin tomar en cuenta sus bachilleratos) creció de 720,000 estudiantes en 1990 a 785,000 en 2001, mientras que la de las universidades privadas pasó de 223,000 a

605,000 en ese mismo periodo. El surgimiento de las denominadas universidades tecnológicas y el crecimiento de los institutos tecnológicos permitió un incremento en la matrícula tecnológica pública mayor al de las universidades públicas, pasando, de 270,000 a 530,000 estudiantes, crecimiento inferior, por cierto, al de la educación superior privada.

La matrícula de la educación media superior para 2001 equivale a la tercera parte del grupo de 15 a 19 años. *Es en este nivel de la educación es donde se encuentra el 93.3% de aquellos que terminan sus estudios de secundaria, pero apenas el 51.3% logra terminarlos.* Algo semejante sucede en el siguiente nivel, el de la educación superior: ahí predominan quienes pertenecen al grupo de entre 20 y 24 años, que incorporó en el año 2001 el 23.9% del total. Además, se calcula que sólo alrededor del 50% logra titularse.

El reciente fenómeno del incremento (de casi 400% en los últimos diez años) de las escuelas privadas, la mayoría de baja calidad y a menudo representantes del gran fraude educativo de los últimos años, profundiza la competencia de los profesionales en algunas profesiones saturadas, rebaja nuestra capacidad de producir conocimientos y genera distorsiones evidentes en la calidad del servicio educativo que se desea; y esta distorsión está siendo acompañada con la proliferación de empresas *e-learning* nacionales o extranjeras y con una avalancha de empresas transnacionales que, bajo el amparo de una apertura indiscriminada de comercialización de los servicios educativos promovida desde el gobierno, está generando mayores brechas entre los segmentos de escolarización y creando un mercado nocivo de mercantilización de la educación.

En términos de productividad laboral, conviene recordar que el grado de instrucción, considerando la población activa, remite fundamentalmente al nivel básico (65.9%). Esto comprende población juvenil con primaria incompleta (11.5%), primaria terminada (20.3%), secundaria incompleta (8.7%) y secundaria terminada (25.4%). El nivel medio representa 21.2% (subprofesional 5.7%, uno a tres años de preparatoria 13.3% y medio superior 2.2%) y el nivel superior comprende 10.4 por ciento.

## **2 Objetivos estratégicos: una propuesta de escenario alternativo**

Para poder revertir la situación anterior, negativa para nuestro desarrollo económico, social y cultural, se propone impulsar un conjunto de nuevos

objetivos estratégicos, que se concentren en la transformación del actual sistema educativo, así como en la constitución de una nueva plataforma generalizada de aprendizajes de alto valor social, para crear uno diferente que lo sustituya: equitativo, igualitario, sustentable, basado en el paradigma de los aprendizajes y en la producción y transferencia de nuevos conocimientos.

*Un enfoque de política educativa que ubique como eje fundamental de su quehacer la transformación del sistema nacional de educación, desde una visión prospectiva y de Estado, supone poner en marcha medidas tanto para eliminar los rezagos ancestrales, como para elevar los niveles de cobertura y calidad del conjunto del sistema y proyectar una plataforma de creación de un nuevo sistema para el largo plazo.*

Esto supone, impulsar las siguientes prioridades:

- Atender a la población sin instrucción desde dos planos diferenciados: el grupo de edad de tres a 14 años, y el de 15 años y más, por medio de procedimientos pedagógicos que combinen la educación formal con la no formal y la abierta, bajo la forma de un esquema curricular de articulación y multiplicación de medios ambientes de aprendizaje, y potenciarlas con un gran uso y manejo de sistemas de información, de telecomunicaciones, de televisión, de radio y de todos los medios de comunicación de masa disponibles para organizar y fomentar las capacidades educativas de estas poblaciones.
- Impulsar una educación integral para el trabajo en la población de 15 años y más.
- Proyectar con correspondencia con las tasas anuales de incremento demográfico de los grupos de edad, el aumento y atención a la permanencia en el sistema educativo. De manera particular se deberá otorgar prioridad al aumento de la cobertura y atención a los grupos de educación media superior y superior.
- Declarar la obligatoriedad de la educación de 12 años.
- Proponerse como meta para el periodo la “universalización” de la educación media superior y superior.
- Ampliar los servicios escolares formales y no formales, así como alcanzar una elevación de la tasa de rendimiento y permanencia de la población en los estudios y en su propia educación superior a la tasa nacional. Comprender que la tarea no es sólo educativa, sino también de orden social y económico, por lo que se deben poner en marcha programas compensatorios, de autoempleo, de organización social y de gobernabilidad ciudadana.

- Poner en marcha un proceso de reforma y cambio de la educación media superior, considerándolas un espacio común de formación hacia el trabajo y la ciudadanía, la alta inteligencia y el desarrollo científico y tecnológico. Más que instituciones de difusión de conocimientos, las instituciones de este nivel se deben transformar en unas de producción y transferencia de conocimientos, de alto nivel de difusión de la cultura, de pertinencia y de vinculación con el contexto. La pertinencia del trabajo académico debe considerarse el elemento central para valorar la calidad del servicio que se ofrece. La educación media superior y superior privada de calidad, puede contar con recursos de apoyo del gobierno o de la sociedad, siempre y cuando garantice la transparencia en el uso de estos recursos, su responsabilidad social en la atención a prioridades del bien común y poner en marcha tareas complementarias para incrementar las capacidades educativas de las poblaciones más pobres.
- Considerar a la ciencia y la tecnología como los componentes estratégicos de articulación de una sociedad del conocimiento.

### 3 Escenario global de impacto de la estrategia

Los resultados de estas políticas y prioridades, si se llevan a cabo, podrán observarse entre los años 2007 y 2012, sobre todo en las condiciones educativas de la población joven y de adultos medios y en las capacidades para atender sectores complejos del mercado de trabajo, como en la transferencia de altos componentes de tecnología y de alto valor agregado en conocimientos, en la superación de los niveles de rezago educativo y en el crecimiento de las expresiones culturales. Los resultados no serán ni completos ni absolutos, pero sí radicales.

Un avance muy importante se mostrará en el aumento de la escolaridad superior, en el promedio general de permanencia en las escuelas y en el hecho de que para el 2012, ocho de cada diez personas mayores de 18 años tendrán instrucción completa de 12 años. En ese año, también se deberá haber cubierto la tasa universal de alfabetización, y la instrucción formativa y para el trabajo se llevará a cabo también de forma universal.

Entre el 2012 y el 2020 las posibilidades de desarrollo educativo, científico y tecnológico se definirán como las bases de una sociedad del conocimiento en el país. El cambio del sistema educativo será el motor de este

periodo, que tendrá como características el dinamismo y la ruptura con todo lo que fueron los paradigmas que definieron lo que fue casi un siglo de vida educativa y de desarrollo.

La superación del modelo de “hacer las cosas” anterior, estará concentrado en alcanzar cinco grandes áreas de organización del desarrollo humano, todas dependientes de la orientación del cambio educativo que se promueva:

1) El sentido y la articulación de las personas en su vida cotidiana, esto es, en la manera en como trabaja y como consume, como se traslada a sus diferentes lugares de relación social, en la manera como se comunica, habla, se relaciona con los demás, en los modos en los que aprende y se divierte, en la forma como lleva a cabo la organización de su hogar, en la que descansa, interviene en la política o en su privacidad, en cómo piensa y ama, en el cómo se enferma y se cura; dependerá directamente del uso y manejo de los conocimientos, la información y la tecnología a la que tenga acceso.

2) En su trabajo tendrá que interactuar cada vez más con tecnologías, innovaciones, símbolos, lenguajes y abstracciones que le plantearán diseñar soluciones únicas para problemas únicos.

3) La organización del nuevo desarrollo, de la productividad y del bienestar social estará relacionada con algunas de las siguientes áreas: biotecnología, informática, microelectrónica, nuevos materiales, ciencias del espacio, telecomunicaciones y energía. Ninguna de estas áreas dependerá directamente de los recursos naturales, tampoco de la mano de obra barata ni directamente del capital. Todas ellas dependerán en lo fundamental de los nuevos factores de producción y de relación social: el conocimiento y los aprendizajes.

4) La importancia que tendrán estos constituirán el valor y el precio más alto de todos los productos, esto es, que la retribución al saber y a la educación alcanzada será ascendente.

5) El tiempo de sustitución de las cosas tradicionales y antiguas que prevalecieron durante un siglo será más intenso y veloz. Se descubrirá que hay miles de formas diferentes y posibles de vivir la vida, de trabajar, de llevar a cabo relaciones humanas y de producir ideas.

Esta nueva sociedad que debe construirse desde el cambio educativo y cultural, relacionará directamente lo local con lo global de forma predominante, lo tecnológico con lo social y la información con lo cotidiano. Este cambio será una carrera contra el tiempo, porque se habrá impuesto

como un desafío para la sociedad y los gobiernos, siempre y cuando la igualdad de oportunidades y la elevación de los niveles de bienestar de la población dependan cada vez más de su mayor acceso igualitario al conocimiento. Durante estos años gobernar será sinónimo de educar; y vivir en sociedad se entenderá como una cotidianidad de múltiples, variadas y permanentes formas de aprendizaje.

Por tanto, el mismo concepto de educación será entonces diferente, sustentado en el paradigma de los aprendizajes, que habrá remontado, superado y transformado de raíz el viejo paradigma de la enseñanza rígida y limitada, basada en la memorización y en la repetición como criterios de conocimiento.

La educación será entendida como un conjunto de prácticas sociales e institucionales que ofrecerán todo tipo de oportunidades y estímulos para el aprendizaje, la producción y la transferencia de conocimientos y tecnología. El sistema organizado de aprendizajes para todos tendrá la expresión de un sistema abierto, flexible y para toda la vida, en donde los distinguos de sexo, condición económica, raza o edad no serán criterios importantes para el ingreso o egreso del sistema. Habrá múltiples expresiones en las que se desenvolverá esta educación para toda la vida (formal, informal, abierta, a distancia, en redes, etcétera), pero mantendrá como eje de articulación y de importancia a la escolaridad formal, sobre todo porque ésta estará orientada al aprendizaje de capacidades, habilidades y competencias múltiples para el desarrollo de la “cultura y la inteligencia social”.

La constitución de este nuevo sistema educativo permanente y de toda la vida será obra de una nueva política educativa. Ésta será entendida como un conjunto de principios, metas y objetivos comunes tanto para el sector público como para el privado, para el gobierno del estado, para la sociedad, para los grupos sociales, así como los particulares y los individuos. Esta nueva política educativa concentrará una enorme voluntad política, construida desde un gran consenso social puesto como un mandato popular de corto, mediano y largo plazos.

Alcanzar estos objetivos será tarea de todos los sectores, de la sociedad política y de la sociedad civil. La transformación de los paradigmas del aprendizaje, y la constitución y desarrollo de un sistema de educación permanente y para toda la vida no ocurre sino con la participación y colaboración armónica de las instituciones, el apoyo y la supervisión de la comunidad y del gobierno del estado. La educación se convierte en un derecho, pero al mismo tiempo en un deber de todos y para todos.





# Cultura de la legalidad, ciudadanía y política educativa

Aurora Elizondo Huerta<sup>1</sup>

## Introducción

**L**a política educativa es expresión de la posición que el Estado toma frente a problemas del ámbito educativo que han sido planteados en términos sociales e involucra a distintos actores, intereses y proyectos articulados explícitamente en ideas alternativas o bien en posiciones ideológicas. En este sentido, la política educativa es el resultado de diversos puntos de debate y articulación de carácter político-institucional que provienen de la sociedad, las fuerzas que en ella se expresan, la propia estructura institucional del régimen político y el gobierno, que directa o indirectamente tienen que ver con la educación, su proyecto, organización y funcionamiento. Dicha concreción se da en un contexto de complejidad creciente asociada con los procesos de mundialización-globalización; razón por la cuál podría decirse que la tensión entre lo global y lo nacional, lo local y lo institucional es condición ineludible de la política educativa, tensión que abre distintos espacios de negociación, conflicto e innovación no del todo articulados (Miranda, F., 2003). De manera más específica,

---

<sup>1</sup> Investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, profesor invitado de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Comisión Técnica para la Consulta Nacional sobre la Reforma Integral de la Educación Secundaria.

podría afirmarse que la política educativa se delinea hoy en día en un contexto de crisis financiera, de mejoramiento de la eficiencia y de lograr mayor legitimidad política; todo ello ante nuevas necesidades de crecimiento con equidad, pertinencia y calidad y frente al reto que abre la Economía del Conocimiento,<sup>2</sup> cuyo funcionamiento se sustenta de manera predominante en la producción, distribución y uso de conocimiento e información, economía que requiere un sistema educativo que pueda proveer a las personas de las herramientas básicas para comprender la información a su alcance y adaptarla para generar nuevos contextos<sup>3</sup>.

Para varios analistas<sup>4</sup> las últimas dos décadas se han caracterizado por acuerdos nacionales que han tenido como meta renovar al sistema educativo y modernizar las formas de enseñanza y los esquemas de gestión para enfrentar los desafíos de la mundialización, de la revolución tecnológica, de las transformaciones del mercado laboral y de la irrupción de la sociedad del conocimiento, teniendo como mira el mejorar la calidad, la equidad y la pertinencia de los servicios educativos. Así surge en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el cual se planteó la reorganización del sistema educativo a través de la transferencia de recursos técnicos y financieros del gobierno federal a los gobiernos estatales; la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y la revalorización de la función magisterial, lineamientos que en 1993 adquirieron carácter constitucional y reglamentario mediante la reforma al

---

<sup>2</sup> “La economía del conocimiento es una economía basada en la información y sus derivados, una economía que aporta valor a los bienes a partir de conocimiento avanzado e innovación tecnológica, pero sobre todo, es un modelo de coordinación de una fuerza laboral que aspira no sólo a educarse por más tiempo sino a cambiar drásticamente la calidad de vida. Es una forma de organización social y económica fundamentada en el derecho de todos los individuos a tener acceso a la mejor información para tomar decisiones.” (“México ante el reto de la Economía del Conocimiento. Resultados nacionales y por entidad federativa”, en Fundación Este País, 31 de agosto del 2005).

<sup>3</sup> Fundación Este País (2005). Presentación y mesa de análisis del documento “México ante el reto de la Economía del Conocimiento. Resultados nacionales y por entidad federativa”, en Hotel JW Marriott, Salón Maximilian, Ciudad de México, 31 de agosto de 2005. Investigación coordinada por Andrea Martínez-Ampudia, Roberto Castellanos y Erick Rodríguez.

<sup>4</sup> Varios: *Los programas nacionales y la centralidad de la escuela*. Proyecto de Innovación de la Política y Gestión Educativa. México: Flacso, enero, 2006. (Athié, Laura; Ubaldo Calderón, Carmen Elena Franzoni, Ernesto López, Ma. De Lourdes Martínez Oyarzábal, Jesús Moreno, Karla Pérez Moreno, Olga Romero, Juan Manuel Sánchez y Patricia Vera.

Artículo 3º Constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación. En agosto del 2002 se firmó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, que propone el desarrollo de comunidades comprometidas con el aprendizaje e impulsar un conjunto de cambios en rubros sustantivos tales como la infraestructura, las condiciones de trabajo y de aprendizaje, la superación profesional y la gestión escolar. Junto con estos acuerdos, podemos identificar también lineamientos emanados de los grandes organismos internacionales, entre los que cabe destacar la propuesta elaborada por la CEPAL/UNESCO, que establece a la educación y el conocimiento como instrumentos de la transformación productiva con equidad, y a la ciudadanía y la competitividad como objetivos de la acción estratégica; los resolutivos de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, que ve a la educación como factor central para el desarrollo económico y social; y por último las disposiciones de los organismos financieros internacionales: Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes han sostenido la necesidad de iniciar evaluaciones de carácter comparativo a nivel internacional sobre los logros educativos; fortalecer la autonomía escolar; atender las necesidades de formación y desarrollo de los maestros, la focalización de las políticas educativas hacia los sectores más vulnerables de la sociedad; la modernización de la gestión, la adecuación de los sistemas nacionales a los requerimientos impuestos por la globalización, el considerar desde la escuela y el aula las revoluciones de la informática y las telecomunicaciones, así como la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento (Varios, 2006).

En la administración actual, bajo el rubro de “La Nueva Escuela Mexicana” (Gómez, M., 2005) se formula una política educativa fundamentada en seis ejes: a) El aula y la escuela deben estar en el centro de las políticas y el funcionamiento del sistema; b) Democratización del sistema educativo; c) Federalismo educativo; d) Participación social; e) Educación pública de calidad con equidad y f) Transparencia y rendición de cuentas.

Esta breve descripción permite advertir ciertas continuidades en el trazado de las acciones en política educativa en el país; de hecho Latapí Sarre (2004) sostiene que desde el ANMEB se han mantenido cuatro políticas educativas: a) federalización de la educación básica; b) renovación y cambio curricular; c) formación inicial, actualización, capacitación y superación de los maestros, y d) participación de la sociedad en los asuntos educativos<sup>5</sup>, que han trascendido la lógica sexenal. Ante la complejidad que supone la construcción consensuada de políticas públicas y su puesta en

marcha -dada la diversidad de actores, sus distintas posiciones político-ideológicas y las naturales resistencias culturales al cambio y la innovación-, una mirada prospectiva nos obliga a pensar cada vez con mayor fuerza en la continuidad y la complementariedad, para hablar de políticas de Estado más que de políticas gubernamentales.

La magnitud del sistema educativo y la necesidad de transformar prácticas culturales fuertemente arraigadas, permiten afirmar que sería poco realista suponer que las reformas del sistema educativo puedan transformar de súbito las condiciones que generan los problemas más significativos, de ahí que una ponderación más o menos razonada del impacto de las políticas instrumentadas, requiere de una estrategia gradual que se vea acompañada de procesos de indagación en torno a las condiciones que dificultan la apropiación de dichas políticas por los actores sociales, así como en la necesidad de identificar los grandes retos que estas políticas y acciones deben enfrentar para *mejorar la eficacia*<sup>5</sup>, ya que en relación a los objetivos de acción estratégica, la ciudadanía y la competitividad, muy a nuestro pesar, los indicadores llenan de desaliento. En relación a la ciudadanía, valgan las siguientes conclusiones: “Se encontró que (...) a pesar de que la democracia es deseable, no conciben la posibilidad del disenso y está desvinculada del ejercicio político de la ciudadanía, (además de que) se muestra como un horizonte que, por inalcanzable, alimenta la desesperanza y el fatalismo, abriendo peligrosamente, la posibilidad de aceptación de un totalitarismo” (Araújo-Olivera, 2005). En cuanto a competitividad, México ocupa el último lugar entre los 27 países que conforman la OCDE en función de los resultados de la última evaluación sobre calidad del sistema en educación básica: el 65.9% de los mexicanos de 15 años tienen competencias insuficientes en matemáticas, y el 52% en la capacidad para leer texto<sup>7</sup>.

Ante estos resultados y el gran esfuerzo que en el ámbito de la política educativa se ha llevado a cabo, se puede proponer la hipótesis, ya trabajada por varios investigadores en el campo (Ezpeleta, J., 2004; Posner, Ch., 2004;

<sup>5</sup> Cfr: Flores Crespo, Pedro (2005).

<sup>6</sup> Desde nuestra perspectiva, la evaluación debe tener como mira la mejora de la eficacia y no sólo el producto. Es decir es necesario considerar los procesos y condiciones que hacen posible resultados eficaces, y cuya transformación van incrementando gradualmente los resultados de logros del aprendizaje.

<sup>7</sup> Nuria, Martínez (2006): “México, último en calidad de educación, indica OCDE”, en periódico *El Universal*, 19 de febrero.

Tapia, M., 2004) que en la lógica de operación del proceso educativo siguen privando modelos, esquemas y recursos que todavía lo atan a un pasado que no se ha podido reemplazar, de ahí que sea obligado el estudio de las formas de organización y prácticas institucionales de la escuela pública en México y su relación con la política educativa, para dar cuenta de tensiones, opciones y alternativas que ayuden a construir nuevas posiciones teórico-políticas sobre sus orientaciones, funciones, significados y sentidos. Es mi intención subrayar aquí una dimensión que considero central para atender a los objetivos estratégicos de ciudadanía y competitividad, y delinear algunos elementos que pueden incorporarse en las políticas educativas buscando atender dicho nivel de especificidad.

### **Notas sobre la legalidad y la ciudadanía en el proceso escolar**

Para desarrollar este apartado, cabe primero exponer algunas cuestiones de orden conceptual para sustentar de mejor manera las líneas que pretendo destacar. La escuela es la institución por excelencia para enseñar el saber que se organiza en torno a la norma, con base en lo cual se establece que es correcto y que no lo es, que se debe hacer y que no se debe hacer, y opera como espacio de mediación cultural entre el imaginario social de una comunidad determinada –es decir entre las formas de expresión social que toman determinadas prácticas sociales– y los roles o formas de actuación, de comportamiento, que le son requeridas a las nuevas generaciones. Este no es un proceso sencillo, sino que por el contrario resulta lleno de contradicciones y tensiones internas. No siempre la escuela puede responder de manera funcional a las nuevas exigencias que la sociedad le demanda, sino que por el contrario, en muchas ocasiones tiende a reproducir viejos patrones de comportamiento que paradójicamente resultan en tensión, e incluso en franca oposición, con las necesidades que exigen los cambios que los miembros de una comunidad vienen instrumentando. Ello se debe en gran medida a la repetición no consciente de viejas prácticas sociales que han penetrado el hacer cotidiano en el devenir del tiempo, y que se vuelven parte de las rutinas diarias, pasan desapercibidas, ocupan el lugar de lo obvio, de lo no importante, se hacen porque siempre ha sido así, difícilmente las vemos y por ello siguen vigentes sin pasar por el tamiz de cuestionamiento alguno. Una de las viejas prácticas que hoy se quieren transformar en el México del siglo XXI, y en el ámbito de la escuela en particular,

es el referido a nuestra relación con la ley y el ejercicio de la ciudadanía desde una mirada democratizadora.

Un recorrido por la historia del país nos permite identificar cuatro aspectos fundamentales que tocan de manera directa nuestra cultura de la legalidad: a) la construcción de ordenamientos que no son substituidos por procesos deliberativos que buscan mejorar el anterior, sino por el ejercicio de la fuerza y el poder para imponer el propio; b) la poca o nula participación de la población en estos procesos, que son privativos de una pequeña elite de corte político, no sólo en su construcción sino incluso en el conocimiento de las leyes vigentes; c) una llamémosle perversión de la construcción de la ciudadanía, asociándola a la condición de súbdito en donde la participación no se percibe como condición de posibilidad del ejercicio ciudadano; y d) la conformación del lazo social desde una dimensión afectiva que subsume la ley a la lealtad y la filiación corporativa. De alguna manera puede afirmarse que la conjugación de estos aspectos ha dado pauta para la conformación de una práctica cultural de corte coporativo-familiar.

Puede advertirse que la cultura escolar institucional no ha podido trascender las prácticas coporativo-familiares que nos caracterizan como nación. Diversas investigaciones sobre el comportamiento institucional permiten identificar cómo estas prácticas sociales se expresan en el aula. La escuela, como espacio formativo, está llena de pequeños ordenamientos que no son respetados y que son aplicados con una falta de consistencia sistemática, en donde las reglas se van ajustando a intereses, deseos y necesidades del contexto institucional y de la maestra en particular. La norma es tan solo un referente, se le conoce por la vía oral, se mantiene por tradición y en la medida que la vida escolar lo va exigiendo, se violan o se adaptan (Sandoval E., 2000: 346). Esta situación lleva a construir una concepción «incorrecta» con la ley, la cual se vive como una herramienta que legitima el uso arbitrario del poder. Frente a esta circunstancia, se fortalece la filiación afectiva y la subordinación de la ley y el contrato social a los temas de la solidaridad y la lealtad. Bradely A. Levinson relata:

“Pocos actos constituían mayor oprobio para un alumno que salirse del redil en una decisión que el grupo había tomado en conjunto (...) Los alumnos también se enorgullecían de poder utilizar la influencia de la solidaridad del grupo en discusiones con el maestro” (2002:170)

Trinidad Montiel sostiene:

“En la relación laboral al interior del magisterio vemos una situación similar en tanto se trastoca para convertirse en una relación de carácter afectivo, estructurada con base en un ‘espíritu de familia’ en donde se exaltan valores como la unidad, la cohesión, la obediencia, la sumisión, el desinterés y el esfuerzo. Se genera así una cultura de intercambios simbólicos que se sitúa en la lógica del obsequio en donde ‘las buenas relaciones’ son el factor indispensable para el buen funcionamiento de las cosas.” (2004:58).

Esta relación con la ley tiene efectos también en la racionalidad pedagógica del aula. En la escuela la reglas que articulan las relaciones jerárquicas, es decir los roles y los lugares que deben ocupar los sujetos implicados en el proceso de interacción comunicativa, así como las reglas de criterio que permiten discriminar lo legítimo de lo no legítimo, no sólo se dan en forma implícita, lo que dificulta el desarrollo de la autonomía y la comprensión crítica del papel de la regla y la norma, sino que generan también una desconfianza significativa con respecto a las instituciones sociales, que se leen como un poder central, abstracto, que irrumpe arbitrariamente para trastocar la regularidad y el ordenamiento escolar. Al mismo tiempo, frente a las dificultades que enfrenta la escuela para incorporar a los padres en actividades de apoyo, de manera indirecta deposita esa responsabilidad en los niños, generando un sentimiento de desconfianza hacia la escuela como institución pública capaz de preservar sus derechos.

De manera paralela, ante esta dificultad de ordenamiento podemos ver que las reglas de sucesión y ritmo que determinan la forma en que se desarrolla, en términos progresivos, la transmisión de significados además del nivel de aprendizaje que se espera en los miembros de una comunidad, toman un carácter oral, que favorecen la incorporación de la información recibida por cuestiones centradas básicamente en la dimensión afectiva, tales como la impresión, la fascinación y la intuición dejando de lado mecanismos propios a la reflexión y selección crítica. (Elizondo, A., 2002)

En este sentido, puede observarse una dinámica escolar que parece no sólo no adecuarse a los cambios propuestos en planes y programas de estudio, sino que se muestra como impermeable a ellos. Varios son los factores que se han postulado como relevantes en la solución de esta situación, entre ellos resalta la formación y actualización docente, sin embargo, sus efectos parecen desvanecerse frente a las prácticas corporativas sindicales y

la falta de democratización del aparato gubernamental, condiciones difíciles de erradicar.

### **Democracia, ciudadanía y legalidad: Un eje transversal de la Política Educativa**

Cambiar una práctica sedimentada no es una tarea fácil y son muchas las dimensiones que habría que tomar en cuenta para modificar lo que tradicionalmente se han llamado condiciones de contexto, pero que en realidad son elementos fuertemente articulados con la racionalidad pedagógica y técnico-administrativa. Voy a subrayar aquí uno de esos aspectos y es el referido a la normatividad vigente que organiza la vida cotidiana en la escuela. La normatividad educativa no es solamente un elemento derivado de la modernización del Estado, ni del reconocimiento de los derechos de cada individuo frente al poder público (entre éstos el de la educación), sino que representa las formas de actuación que deben adoptar los planteles escolares así como los sujetos relacionados con los mismos. Ante lo anterior, es necesario definir, conocer y dar un sentido a la normatividad educativa que de forma permanente y directa es aplicada en los planteles escolares. En México podemos encontrarnos por ejemplo, que los reglamentos en materia de educación básica suelen ser anteriores a las leyes que complementan, fenómeno un tanto absurdo, ya que su contenido se contraponen a las nuevas políticas educativas o simplemente resulta ser obsoleto, lo que lleva a una pérdida de legitimidad y credibilidad de la normatividad. A pesar de estas condiciones, se puede afirmar que el análisis de este campo ha sido desatendido, posiblemente como consecuencia de la falta de confianza en la normatividad educativa y ante prácticas educativas que se asientan en el supuesto de que ésta debe ser aplicada en casos extremos, y no necesariamente en forma regular, en tanto se ve como sinónimo de burocracia excesiva o posiciones de corte autoritario; situación que deja la regulación de la vida escolar a posiciones de fuerza individual o colectiva, sindical o política o bien, al peso de la tradición.

De esta manera es común aceptar como válidas costumbres y soluciones rutinarias que han estado a prueba durante años, independientemente que se contrapongan o no a las disposiciones normativas. Esto ha llevado en casos extremos a un menosprecio de lo normativo, a lo que han cooperado las dificultades de su aplicación por motivo de desconocimiento, apre-

ciación y aplicación, resultantes de su carácter técnico. (Elizondo, H. A., 2001:49-59).

Es importante hoy, para el logro de los propósitos escolares, recuperar el carácter ordenador de la normatividad y ubicarla como un elemento a tomar en cuenta como expresión concreta de la política educativa y factor de regulación de los sujetos que intervienen en los procesos escolares. En este sentido, la normatividad puede mirarse como una parte estratégica de lo institucional en el desarrollo de las tareas educativas. Bajo este planteamiento no se pretende generar la idea de que el problema se resuelve en tanto un grupo de expertos determine las ausencias y contradicciones en el marco normativo y se dedique a construir las normas que hagan falta. Se trata, como dije anteriormente, de transformar las prácticas con base en las cuales se estructura nuestra relación con la ley, y ello no se logra sólo con acciones de este orden, en tanto la definición de marcos regulatorios en sí misma no tiene efectos directos, ya que la tendencia natural es que dichos marcos se incorporen a la lógica vigente. Sin embargo, pueden operar como condición de posibilidad para la generación de prácticas distintas con la ley, siempre y cuando encontremos las vías y los procedimientos adecuados para ello.

Es en esta dirección que pongo a discusión algunas líneas que considero conveniente incorporar en la reflexión que se hace actualmente sobre las políticas educativas en México:

- 1) Fortalecer e intensificar los mecanismos que se han venido instrumentando en la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) para federalizar y democratizar la operación del Sistema Educativo Nacional.
- 2) Instrumentar mecanismos que permitan analizar, revisar y actualizar las reglamentaciones y la normatividad administrativa escolar y presupuestal, con mecanismos de participación que aseguren la corresponsabilidad en su instrumentación.
- 3) Revisar el sentido que toma la atribución que la Ley General de Educación otorga a la Federación en lo que respecta a normar planes y programas de estudio. Desde mi perspectiva, habría que establecer con mayor precisión los mínimos básicos de manera razonadamente participativa y hacer visible la flexibilidad o lógica de apropiación que los distintos actores sociales hacen de la operación curricular, evitando que la mayor parte de la vida en el aula se convierta en el currículo oculto.

- 4) Transformar el programa de Formación Ciudadana y Cultura de la Legalidad en un eje transversal del currículo y recuperar y sistematizar experiencias que se han instrumentado en esta dirección en el D.F. y distintas entidades federativas.
- 5) Incorporar en la oferta de formación y actualización docente el análisis de las reglas jerárquicas, de criterio y de sucesión y ritmo que articulan la dinámica escolar, buscando conjugar las necesidades de formación que establecen las reformas curriculares, con la demanda de saber y conocimiento que hace el maestro y la oferta que se le abre, sobre todo aquella que tiene relación directa con el escalafón y la carrera magisterial.

### Referencias bibliográficas

- Araújo-Olivera, S. Stella y cols (2005). “Respeto, democracia y política, negación del consenso. El caso de la Formación Cívica y Ética en escuelas secundarias de Morelos”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México: COMIE, vol. 10, núm. 24, enero-marzo, pp. 15-42.
- Elizondo H., Aurora (2002). “El discurso cívico en la escuela”, en *Perfiles Educativos*, México: CESU-UNAM, Tercera Época, Volumen XXII, Núms. 89-90, pp.115-129.
- (coord.) (2001): *La Nueva Escuela I. Dirección, liderazgo y gestión escolar*, México: Paidós.
- (1998). “La honestidad: respeto a la norma o al grupo. Estudio de caso”, en *Revista Colección Pedagógica Universitaria*, Universidad Veracruzana: Veracruz, México, Núm. 30, julio-diciembre, pp.101-119.
- Bernstein, Basil (1998). *Pedagogía, Control Simbólico e Identidad*, España: Morata-Paideia (Edición original en inglés en 1996, publicado por Taylor& Francis).
- Ezpeleta M, Justa (2004). “Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 9, Núm. 21, abril-junio, pp. 403-423.
- Flores Crespo, Pedro (2005). “Reseña: La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México: COMIE, Vol. 10, Núm. 26, julio-septiembre, pp. 957-964.
- Fundación Este País (2005). “México ante el reto de la Economía del Conocimiento. Resultados nacionales y por entidad federativa” (Investigación coor-

- dinada por Andrea Martínez-Ampudia, Roberto Castellanos y Erick Rodríguez, presentada en el Hotel JW Marriott, Salón Maximilian, Ciudad de México, 31 de agosto).
- Gómez Morín, Lorenzo (2005). “Nueva escuela mexicana: Estrategias de innovación y cambio en la política educativa”, en *Gaceta de Política Educativa*, México: SEP-SEB, Año 1, Núm. 0, mayo, pp 5-9.
- Latapí Sarre, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Educación y Pedagogía).
- Levinson, Bradely A. (2002). *Todos somos iguales: cultura y aspiración estudiantil en una escuela secundaria mexicana*, México: Santillana.
- Miranda, López Francisco (2003). “La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa”, en *Revista Sociológica*, México: UAM-A., abril.
- Martínez, Nuria (2006). “México, último en calidad de educación, indica OCDE”, en periódico *El Universal*, 19 de febrero.
- Montiel, Trinidad. (2004). “La Supervisión en el sistema de Educación Básica: Eufemización del ejercicio del poder y su relación con el género”, Tesis Doctoral, México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Posner, M. Charles (2004). “Gestión de la educación básica”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México: COMIE, Vol. 9, Núm. 21, abril-junio, pp. 269-274.
- Sandoval, Etelvina (2000). *La Trama de la escuela secundaria: Institución relaciones y saberes*, México: UPN-Plaza y Valdés.
- Tapia, Medardo (2004). “Federalización y gestión educativa estatal. El caso de Morelos”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México: COMIE, Vol. 9, Núm. 21, abril-junio, pp. 361-401.
- Varios (2006). *Los programas nacionales y la centralidad de la escuela. Proyecto de Innovación de la Política y Gestión Educativa*. México: SEP-FLACSO, enero.



# Democracia y educación

Gilberto Guevara Niebla<sup>1</sup>

**L**a democracia no ha llegado al sistema educativo<sup>2</sup>. No pretendo usar la palabra democracia en su interpretación metafórica para designar sólo que los alumnos y profesores participen en las decisiones de la escuela. Esto debe darse, hasta cierto punto, desde luego. Cuando hablo de “democracia y educación” me refiero a *la democracia en su acepción política densa*: hay que democratizar la esfera educativa del estado. El objeto de la democracia en una nación moderna es que los ciudadanos gobiernen, pero el gobierno democrático debe incluir (también) la educación, por el poder determinante que tiene sobre las actitudes y valores de los futuros ciudadanos. En una democracia, cuando los ciudadanos gobiernan, determinan entre otros asuntos cómo se educarán los ciudadanos del futuro (Gutmann, 1999).

## Decidir como educar

La clave es cómo poner en práctica esa voluntad ciudadana. ¿Quién debe tener la autoridad educativa? Se acepta frecuentemente la noción de estado-educador, pero se discute poco *cómo debe actuar* el estado educador *en una democracia*. ¿Quién debe decidir sobre cómo educar a los futuros ciudadanos o quién debe educarlos? ¿Quién evaluará a los educadores? ¿Qué con-

<sup>1</sup> Biólogo, Doctor en Pedagogía. Director del Instituto Mexicano de Investigaciones Educativas y de la Revista *Educación 2001*, ex Subsecretario de Educación Básica.

<sup>2</sup> Al hablar de “educación” en esta nota me refiero a educación básica (preescolar, primaria y secundaria). La relación de la democracia con la educación superior o universitaria amerita, por sí misma, otro ensayo.

tenido debe tener la educación que impartan esos educadores? Estas son cuestiones críticas. Parece correcto pensar que en una sociedad democrática exista una *autoridad educativa democrática* que refleje en lo posible la voluntad de los ciudadanos.

En el caso de México se han dado pasos muy limitados para la construcción de esa autoridad educativa democrática. En el apogeo del viejo corporativismo un líder del SNTE afirmaba que la educación debería ser «para los maestros» con lo cual quería decir que nadie, que no fuera maestro, tenía derecho a meter su nariz en asuntos educativos. ¿Una autoridad educativa constituida sólo con maestros es democrática? Intuitivamente pensamos que dicha autoridad debe incluir a los docentes, pero ¿será ésta una responsabilidad *exclusiva* de los profesionales de la enseñanza o debe ser *compartida*?

En la posición contraria están quienes sostienen que la autoridad educativa debe organizarse sólo con los *padres de familia*, como lo sostienen algunas organizaciones sociales tradicionalistas. En algunos países, como Inglaterra, los padres tienen un papel prominente en la dirección del sistema escolar. Quienes en México pretenden la hegemonía de los padres sobre la gestión escolar, entre otras cosas, argumentan que el estado mexicano debe acatar la disposición de la Declaración de Derechos Humanos (Art. 26, Sección 3) en la cual se señala que los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que reciben sus hijos. Oficialmente, los padres de familia no tienen papel alguno en las decisiones educativas, las asociaciones de padres de familia (APF) tienen una existencia precaria (su existencia depende en gran parte de la iniciativa de los directores de escuela y en menos casos de los propios padres). El reglamento de 1980 excluye de los objetivos de las asociaciones toda injerencia directa en los “asuntos técnicos” incluso a nivel de las escuelas.<sup>3</sup> Las asociaciones de padres de familia sólo tienen “funciones de apoyo” a la escuela.

Otra opinión difundida recientemente propone que el espíritu democrático hay que buscarlo en la llamada *sociedad civil* y que debe darse una transferencia de funciones del estado hacia la sociedad civil. En un texto se

<sup>3</sup> Dicho reglamento dice, a la letra (Artículo 4º): “El objeto de las asociaciones de padres de familia será: I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados; II. Colaborar en el mejoramiento de la comunidad escolar y proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes; III. Participar en la aplicación de las cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las asociaciones hagan al establecimiento escolar; y IV. Contribuir a la educación para adultos de sus miembros, en los términos de la ley nacional de la materia”.

argumenta, por ejemplo, que las intervenciones educativas no formales “de la sociedad civil” son opuestas al estado y constituyen una «verdadera alternativa» ya que estas intervenciones promueven valores como la libertad, la democracia, etcétera. (Tapia U., M.: 2003). La duda que surge en este punto es si en la democracia la educación debe dejarse en manos de pequeñas entidades privadas de carácter diverso como las que se auto-agrupan bajo la noción de “sociedad civil”.

Por su parte, los teóricos neoliberales dicen que la educación es un servicio que debe someterse a las leyes del mercado y no ser monopolio del estado. Se critica a éste por su incapacidad para satisfacer la demanda social de escolaridad y por su fracaso en producir educación de calidad. Desde su óptica, la oferta inhibe a la demanda y, dado que el estado no ha sido capaz de auto-reformarse es necesario que la demanda (encarnada sobre todo en los padres de familia) tenga un mayor protagonismo en la dinámica educativa (Whitty, G. *et al*, 1999). En Estados Unidos esta concepción se ha plasmado en la política de los bonos (*vouchers*) que el gobierno entrega a los padres de familia para que ellos escojan la escuela de su predilección, sea ésta pública o sea privada (Witte, J. F., 2001).

## La autoridad educativa en México

En México la democracia ha progresado y la evidencia de este progreso es el sistema de partidos, el IFE, la libertad que disfruta la opinión pública, la transparencia, etcétera, pero los cambios en la estructura de la autoridad educativa han sido lentos. La actual distribución de las facultades de decisión en esta materia es insatisfactoria. El Acuerdo de 1992 rompió el monopolio (casi total) del poder educativo de la SEP al transferir del gobierno federal a los gobiernos de los estados la facultad de operar-administrar los establecimientos escolares (las escuelas “federales” pasaron a ser controladas por los gobiernos estatales). Pero el poder fundamental en aspectos normativos (planes de estudio, programas, materiales educativos, calendarios, horarios, etcétera) siguió centralizado.

De hecho y de derecho ni los padres de familia, ni los maestros ni los ciudadanos tienen capacidad de intervención en las principales decisiones educativas. La SEP lo decide todo o casi todo: reformas a planes de estudios (como la llamada RIES), la masiva incorporación de tecnología a las aulas (como el programa Enciclomedia), etcétera. Sólo el sindicato de tra-

bajadores de la educación (SNTE) tiene capacidad para influir en las decisiones que toma la SEP.

Esta estructuración de la autoridad educativa (heredada del viejo régimen autoritario) es fuente de muchos problemas y produce un enorme desgaste de energías. Se puede decir que toda decisión educativa importante en los últimos 50 años ha sido fuente de controversias y conflictos, comenzando por el Plan de Once años y el establecimiento del Libro de Texto Gratuito, siguiendo con el Acuerdo Nacional de 1992 y terminando con la Reforma Integral de la Escuela Secundaria (RIES) y el programa Enciclomedia. El problema en esos conflictos no ha sido la bondad o perversión de tal o cual medida, sino que en todos los casos las decisiones son tomadas por pequeños grupos de técnicos de la SEP y ni los ciudadanos ni los actores directos de la educación (padres de familia y profesores) están (ni se sienten) representados en el proceso de toma de decisiones.

Las decisiones suelen suscitar deliberaciones públicas, pero la SEP no promueve esas deliberaciones y las contempla, más bien, como una amenaza para las reformas que impulsa. La política de la SEP en este sentido nunca ha sido de plena apertura y se ha consagrado en el sector una cultura de controles sobre la información y de secretismo a tal punto que, cuando la noticia de una innovación “se filtra” a los medios se produce una reacción de temor en la burocracia. Hay que reconocer que en este sexenio se han dado pasos para “abrir” al sector, pero esos pasos han sido todavía limitados. Los usos y costumbres en el sector señalan que lo mejor es promover el debate a posteriori y prepararse para enfrentar con habilidad política las (obligadas) protestas que la decisión oficial provoca. Así fue en 1961 con el lanzamiento del Libro de Texto Gratuito y así fue con la publicación del Libro de Historia de México de 1992, aunque a veces (como sucedió con la RIES) estalla la discusión cuando la corte de técnicos no se halla preparada para enfrentar las críticas. La SEP todavía teme la deliberación pública y continúa pensando que la discusión abierta de sus proyectos puede desvirtuarlos y hacerlos fracasar ¿Cómo asegurar una deliberación pública racional sobre temas que desencadenan pasiones como la Historia de México o el financiamiento de la educación? El problema se agrava porque no hay instituciones reconocidas que gocen al mismo tiempo de reconocimiento público y calificación técnica especializada con capacidad para introducir cierto orden y claridad en la deliberación.

Si la SEP decide, hay protestas; si el tema a decidir se abre al público la deliberación desemboca en callejones sin salida. Esta condición es estruc-

tural y explica, entre otras cosas, la dificultad que encuentran los cambios y que sigue predominando la enseñanza tradicional (maestro expositor-alumno receptor). La enseñanza no cambia, los resultados no mejoran (o hay progresos insatisfactorios), los vicios (como la venta de plazas) se reproducen, etcétera. En su último reporte, la OCDE informa que de 2002 a 2003 México aumentó su gasto en educación (1.7%) por encima de la media de los países miembros (1.3 %), pero el gasto por alumno sigue siendo muy bajo y los resultados de aprendizaje siguen siendo deficientes. Por ejemplo, en 2003 el 38.1% de los alumnos examinados en matemáticas por la OCDE no logró alcanzar ni siquiera el primero de los 6 niveles de la escala de evaluación de OCDE (OCDE, 2005).

### Ejecutivo y Legislativo

La autoridad educativa en México la detenta el poder Ejecutivo a través de la SEP y, de hecho, es una autoridad tecnocrática y/o burocrática. Las decisiones las toman pequeños grupos de técnicos asesores de la SEP y, una vez tomadas se busca legitimarlas mediante las llamadas “consultas”. El mecanismo de las “consultas públicas” lo inició en México, al parecer, el presidente Luis Echeverría (1970-1976), quien practicó una política populista. Se trata de escenografías, instrumentos concebidos para legitimar tal o cual decisión, pero no de una auténtica consulta democrática. La SEP suele decir: “se consultaron a 7 mil expertos” o “70 mil profesores”, o “100 mil ciudadanos”, etcétera; lo que nunca nos dice la SEP es *cómo reprocesaron técnicamente las opiniones de los maestros, de los ciudadanos o padres de familia y de qué forma se han integrado a las políticas.*

Es imposible. Hay sólo dos recursos democrático técnico que los gobiernos tienen a la mano para recoger con rigor la opinión de la sociedad (números grandes de personas): la encuesta y el referéndum. La primera se usa para conocer las opiniones, inclinaciones y tendencias del grupo consultado; el segundo es un mecanismo que permite a los ciudadanos (votantes) tomar una decisión entre formas de acción alternativas. Oficialmente, el gobierno federal no hace encuestas sobre asuntos educativos, o si las hace, no da a conocer sus resultados. El plebiscito, por su parte sirve para que los votantes tomen una decisión (en Chile, por ejemplo, se votó “sí”, o “no” continuaba gobernando el dictador Pinochet; en Italia se votó “sí” o “no” se legalizaba el aborto, etcétera) y nunca se ha usado en México.

Pero también el poder legislativo interviene activamente en las decisiones educativas y su forma de intervención se ha modificado con el tiempo y las circunstancias. En la época anterior, diputados y senadores se reducían casi siempre a aprobar las iniciativas del Ejecutivo y su función de contrapeso era nula; con el proceso de democratización su papel ha cambiado y ha tomado un papel activo sin precedentes. Por ejemplo, la legislatura de 2000-2003 (dominada por la oposición conformada por el PRI y el PRD) rechazó la propuesta presidencial de establecer en la ley como obligatorio un año de educación preescolar y, por propia iniciativa, aprobaron la norma absurda que dispone, no uno, sino tres años de educación preescolar obligatoria (hay que decir que ningún país de la OCDE y, que se sepa, del mundo tiene este sistema absurdo de tres años obligatorios de preescolar).<sup>4</sup>

La legislatura actual, por su parte, ha sido insistente en enfrentar al poder ejecutivo al definir el presupuesto anual y uno de los renglones más disputados ha sido, precisamente, el de la educación. Las decisiones del legislativo, sin embargo, no han tomado en cuenta el sentir de maestros, padres de familia y ciudadanos y justifican su acción sólo en la delegación original de poder que reside en las elecciones. Hasta cierto punto es saludable que ejecutivo y legislativo no estén bajo el control del mismo partido, lo que es evidentemente pernicioso es que esas diferencias no se resuelvan mediante el diálogo y acuerdos que pongan al interés nacional por encima de las diferencias partidarias y que, en cambio, se aprovechen con fines particulares y mezquinos -como el dificultar la acción de las instituciones encabezadas por adversarios u obtener ventajas políticas personales o partidarias-

## El SNTE y los padres

Es verdad que el SNTE influye en las decisiones educativas, desde el nivel de la escuela hasta el nivel de la SEP aunque, en estricto sentido, quien

---

<sup>4</sup> Los efectos de esa reforma han sido desastrosos: a) desvió recursos (se desatendió la educación media); b) introdujo un enorme desorden administrativo; c) provocó un derrumbe de la calidad de los servicios de este nivel; d) agudizó los efectos desiguales de la escolarización en perjuicio de los grupos más pobres de la población. Pero el efecto más negativo se relaciona con el atropello que representa para los derechos de los niños el separarlos coactivamente de la familia y los obstáculos que introduce para la maduración de la personalidad (Arrigí-Galou, N., 1988 y Alkind, D., 1988).

interviene es la “estructura sindical”: los comités ejecutivos de las secciones y el comité ejecutivo nacional del SNTE. Pero lo hace como un grupo de presión; carece legalmente de facultades “educativas”. El sindicato, además, no tiene un funcionamiento “democrático” (en el sentido trivial del término), en consecuencia, el poder de intervenir en las decisiones educativas lo ejerce su elite burocrática. Durante su primera época, el sindicato de maestros acostumbraba realizar antes de cada elección presidencial un congreso “pedagógico” en el que se tomaban acuerdos que servían para “pactar” con el futuro presidente los términos de la política educativa sexenal, pero esa tradición se perdió. Esto ocurrió en la década de los 60. En la medida que la investigación educativa moderna se desarrolló fuera de la órbita oficial, en centros privados (como el CEE) y universidades, el sindicato fue perdiendo su antiguo discurso pedagógico. En los años noventa hubo un esfuerzo poco exitoso de la profesora Elba Esther Gordillo por dotar al SNTE de “banderas educativas” (véanse al respecto, por ejemplo, los materiales y acuerdos del *Primer Congreso Nacional de Educación*, SNTE, 1994). Todo esto no debe llevar a minusvaluar la influencia que sobre la educación tiene el sindicato en los hechos, pues su presencia y actividad afectan todo el desarrollo educativo (el sindicato influye en el nombramiento de casi todas las autoridades educativas, incluyendo los secretarios de educación, los directores de escuela, los supervisores, etcétera y, por añadidura, impide toda medida que se estima “negativa” o “contraria” a los intereses del trabajador como evaluar el trabajo, sancionar a personas incompetentes, seleccionar al personal mediante concursos de oposición, etcétera).

### Expertos y funcionarios

Una autoridad educativa democrática debe dar un lugar a los expertos en educación (investigadores) y a los administradores y directivos del sistema escolar (funcionarios). No debe haber duda: se trata, primero, de los que poseen conocimientos sistemáticos sobre los procesos educativos y, segundo, de los maestros que han acumulado experiencia en materia de gestión escolar. El número de personas que realizan investigación sobre educación básica es relativamente pequeño: hay entre 300 y 500 reconocidos por el Sistema Nacional de Investigadores y el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) (aunque otro dato indica que son 1 mil 800).

Es probablemente equivalente el grupo de los psicólogos que estudian el desarrollo infantil. Pero no hay comunicación entre uno y otro grupo dada la separación formal-disciplinaria. No ha habido política de estado en materia de investigación educativa, la inversión pública y privada en el campo ha sido baja, el esfuerzo se concentra en pocas entidades y aunque existen algunas instituciones y grupos organizados de investigadores (notablemente, el Centro de Estudios sobre la Universidad -CESU- de la UNAM y el Departamento de Investigaciones Educativas -DIE- CINVESTAV del IPN), cuya tendencia dominante es académica y distante de las exigencias de evaluación y seguimiento de las políticas de educación básica (OCDE, 2004). Los académicos suelen guardar una actitud suspicaz ante el estado; por otro lado, en la propia SEP -y en las SEPs de los estados- hay pequeños grupos de investigadores que participan en la toma de decisiones y que, a su vez, actúan con cierto recelo ante los grupos académicos. No hay una buena articulación entre, por un lado, los centros productores de conocimientos educativos y de cuadros expertos en educación y, por otro, las esferas de decisión del sistema educativo. Las conductas personales y mezquinas a veces se imponen sobre los criterios políticos y racionales. Hubo un funcionario de la SEP que se negó a asignar los recursos financieros para investigación educativa con el argumento de que “en México no hay gente con suficiente capacidad intelectual para realizar investigación educativa de calidad” y, en consecuencia, decidieron regresar a la Secretaría de Hacienda el dinero originalmente destinado a este rubro. No obstante estas minucias, la investigación educativa avanza y ya hay un número considerable de personas con calificación de doctorado en las distintas áreas específicas de la educación.

### **Conclusión: La participación social**

La escuela debe formar ciudadanos capaces de gobernar democráticamente a la nación, de acuerdo. Pero, además, las decisiones de cómo educar a esos ciudadanos deben ser tomadas por una autoridad educativa democrática. Lo que hemos visto en estas líneas es que en México esa autoridad está ausente y que su ausencia es fuente crónica de conflictos y dificultades en la toma de decisiones. Se requiere una nueva reforma del estado para dar solución a este problema, una reforma similar -o con la audacia de- la reforma emprendida en 1992 con el Acuerdo Nacional. Este cambio debe

ser prioridad nacional. No sólo la democracia lo reclama (como lo demuestran las encuestas recientes) sino también la economía y la cultura. Es oportuno formular este problema en la perspectiva del cambio gubernamental que se producirá en el 2006. No es evidente, desde luego, quienes (que fuerzas sociales) puedan actuar como catalizadoras de esta transformación: los ciudadanos en general parecen desinteresados y saben poco de educación, los maestros en su mayoría parecen satisfechos con la educación actual (véanse los resultados de la encuesta sobre valores magisteriales en la revista *Este país*, abril 2005), lo mismo los funcionarios de la SEP, etcétera. Pero es obvio que el cambio de dirigentes públicos del próximo año abre una oportunidad que debemos aprovechar.

### Referencias bibliográficas

- Arrigí-Galou, N. (1988). *La scolarisation des enfants de 2-3 ans, et ses inconvénients*, París: Les editions ESF.
- Elkind, D. (1988). *The Hurried Chile. Growing Up to Fast to Soon*, Cal: Addison - Wesley, Reading Mass. y Menlo Park.
- Gutmann, A. (1999). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Barcelona: Paidós; OCDE (2005). *Education at Glance*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Revisión nacional de investigación y desarrollo educativo. Reporte de los examinadores sobre México*.
- Whitty, G, Power, S. y D. Halpin. (1999). *La escuela, el Mercado y el trabajo*, Madrid: Morata.
- Witte, J. F. (2001). *The Market Approach to Education. An Analysis of America's First Voucher Program*, Princeton University Press.



# Utopías para el logro de la felicidad interna bruta

Rolando E. Maggi Yáñez<sup>1</sup>

**E**n este artículo señalamos algunas de las finalidades que debería cumplir la educación, como punto de partida para la identificación de sus necesidades y el planteamiento de propuestas para su mejoramiento en México. Éstas se organizan en 10 apartados, que contemplan diversos asuntos relacionados con la orientación y gestión del sistema educativo, en una perspectiva de educación para la vida. De ahí surge el concepto de Felicidad Interna Bruta y la importancia del trabajo con comunidades educativas, como una de las formas en que se contribuirá a resolver tres grandes grupos de problemas que deben atenderse en forma prioritaria: los relacionados con la cobertura educativa, la calidad de la educación y la inequidad. Como parte de la solución a éstas y otras cuestiones relacionadas con la agenda social, se sugiere impulsar la educación permanente de los maestros en ejercicio, abatir la burocracia y lograr mayor efectividad en la gestión escolar, impulsar el trabajo en escuelas de tiempo completo, y fomentar la investigación y el desarrollo educativo.

## 1 Finalidades educativas: hacia un currículum nacional

Los países de América Latina y el Caribe concordaron hace ya muchos años que la educación tiene funciones muy precisas: liberar las potenciali-

<sup>1</sup> Investigador y Consultor Independiente. Fue Investigador Titular en el Centro de Estudios Educativos, A.C. y Jefe del Departamento de Investigación de la Confederación Nacional de Escuelas Particulares. Es asesor externo del Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica.

dades de las personas, dar sentido humano al desarrollo y promover la justicia social.<sup>2</sup> En fechas más cercanas, la Comisión Delors de la UNESCO sentó las bases del desafío filosófico-pedagógico de nuestro tiempo: *aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a convivir*.

La educación que impulsamos tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Promueve el mantenimiento de la paz y favorece la comprensión, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y el desarrollo integral. En sus expresiones más formales, se orienta a asegurar la relevancia ética, ecológica y económica de los contenidos educativos.

Pugnamos por una educación que no se reduzca a la simple instrucción, ni se limite al ámbito escolar. La educación, más que una etapa de la vida, es un proceso a lo largo de ésta, que ni comienza ni termina en las aulas. Por lo anterior, cualquier política educativa debe surgir de una definición consensuada sobre cuáles son los grandes problemas educativos, sus causas y posibles soluciones. Debe ubicarse en un contexto más amplio que tome en cuenta el proyecto de país que se desea, y a partir de ahí establecer los acuerdos sociales y políticos necesarios para elaborar un currículo nacional, que redefina los objetivos y contenidos básicos que se desarrollarán en cada nivel y modalidad educativa, de acuerdo con las condiciones del presente y los requerimientos de éste y el futuro. La clave de él estaría en la enseñanza de *cómo* pensar, no *qué* pensar.<sup>3</sup> Por lo mismo, sus ejes serían los ya citados *aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a convivir*.

## 2 Una educación para la vida

Los ciudadanos de hoy y del mañana requieren seguir aprendiendo durante su vida, participar democráticamente en la gestión de su destino y ponerse en contacto con su entorno y con otras culturas. Esto implica dominar diversos lenguajes (incluyendo el de las computadoras y la lógica matemática), comprender y manejar la expresión oral y escrita, poder organizar,

<sup>2</sup> En Solana, Fernando (1982). *Tan lejos como llegue la educación*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 37.

<sup>3</sup> Executive Success Programs (2005), en *Ciencia conocimiento tecnología* (CECyTE NL) núm. 27, 3 al 16 marzo, pp. 51.

desarrollar y sintetizar información, etcétera. La educación escolarizada debe considerar la adquisición de estas competencias en el diseño de sus planes de estudio. Debe ir preparando para la vida económica, fomentar un espíritu emprendedor, desarrollar una pedagogía de la solidaridad, prefigurar una cultura de la calidad. La educación será motor de transformación sólo si los mexicanos encontramos en ella un medio para: a) Fortalecer la solidaridad social, la identidad nacional y demás valores contemplados en el artículo tercero Constitucional; b) generar, con el apoyo del conocimiento científico y tecnológico, una estructura productiva liberadora y eficiente; c) incrementar la capacidad de los trabajadores para adquirir, desarrollar y humanizar nuevas técnicas de producción, que perfeccionen los servicios y contribuyan al bienestar de la población y; d) ampliar las vías de participación democrática.

La inmoralidad de los mercados, que destruye los cimientos de una convivencia social basada en la cooperación y la solidaridad, socava también los cimientos de la ética individual, al propiciar una nueva forma de darwinismo social que desconoce la importancia de la cooperación en el desarrollo de las civilizaciones. Esta concepción no tiene cabida cuando se valora la libertad, se aprecia la justicia, se aceptan las diferencias y se profundiza la democracia. Por lo mismo, el currículo nacional y la práctica escolar cotidiana deberán incluir la formación en valores, la rendición de cuentas y la exigencia de transparencia, para hacer justicia y evitar la impunidad.

### **3 Contribuir al logro de la felicidad interna bruta**

La preocupación por la obtención de competencias y estrellitas en los *rankings* de los organismos certificadores está oscureciendo un problema más profundo: los éxitos macroeconómicos de la economía de mercado no se reflejan en la satisfacción de las expectativas de la mayoría de la población, y los sistemas de protección y movilidad social cada vez en mayor medida tienden a basarse en el desempeño individual. La expansión de las ciudades y la miniaturización de las viviendas propician la segregación de las familias y la pérdida de los lazos comunitarios. Una competencia profesional enferma genera estrés y castra la solidaridad. La falta de redes de apoyo debilita a las familias y excluye a las personas con problemas. No es casualidad que el índice de divorcios aumente, los suicidios se vean como una solución

válida y el consumo de drogas (especialmente alcohol y tabaco) sean para algunos una forma de escape frente a la angustia que provocan las desigualdades, la segregación social y la violencia institucionalizada, entre otros males. En los planes sociales está ausente una agenda emocional que ponga un freno a la incertidumbre, al miedo, que de seguridad y esperanzas. Las elites han estado preocupadas por el crecimiento del Producto Interno Bruto, pero han descuidado, como plantea el sociólogo Eugenio Tironi, la Felicidad Interna Bruta de las personas.

Para resolver estos problemas se requiere bastante más que educación, y es positivo que incluso grupos empresariales contemplen entre sus objetivos el desarrollo con justicia, sostenido, sustentable, con empleo y políticas redistributivas; que estén conscientes de que hay que acelerar la construcción de infraestructura y de vivienda, y tener más y mejor educación y salud. Sin embargo, también se requieren políticas solidarias que asuman que hay otras formas de familia; que los niños y las niñas tienen derechos y no pueden terminar en la calle, o solos y encerrados en un cuarto; que las desigualdades de género lastiman el concepto de humanidad; y que las personas de edad avanzada tienen el derecho de ser asistidas por la sociedad cuando ya no pueden valerse por sí mismas.

En la política social deben incorporarse variables comunitarias y ecológicas; desarrollar el sentido de pertenencia (en todos los niveles), robustecer el concepto de familia, impulsar el desarrollo humano, combatir las desigualdades, fomentar la competitividad como país, desarrollar y concretar los conceptos de calidad de vida y bienestar social, evitar la corrupción y los privilegios, fomentar la participación y hacer más transparente el estado y el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, en especial los sindicatos.

#### **4 Crear, fortalecer y dinamizar las comunidades educativas**

La búsqueda de la felicidad interna bruta demanda el desarrollo de sujetos protagónicos que –parafraseando a Touraine–, afronten los cambios no como galeotes, sino con equipaje, proyecto y memoria. El diálogo constructivo y la colaboración mutua de directivos de escuela, profesores, personal de apoyo, familias y autoridades políticas son factores imprescindibles para formar comunidades educativas sanas y asegurar la calidad de la educación nacional. Sin embargo, una comunidad llega a serlo cuando no

sólo comparte un tiempo y un espacio (comunidad *en sí*), sino también un ideario, y asume el compromiso de realizarlo (comunidad *para sí*). El análisis de los problemas en la escuela, la inquietud por la educación impartida a los hijos y el establecimiento de consensos sobre cuáles son los condicionantes del contexto próximo y lejano son un buen punto de partida para la construcción compartida de proyectos escolares.

Para esto, las comunidades necesitan poder, tener la capacidad de generar cambios.

¿Quién tiene el poder? Algunos dirán que el SNTE, otros el titular de la SEP, incluso el Presidente. Pero en una democracia el poder reside en el pueblo, y es el pueblo quien debe empoderarse de las escuelas, decidir qué tipo de educación quiere para los habitantes de este país, escoger gobernantes y directivos con vocación de servicio público, capaces de mandar obedeciendo.

Las madres y los padres, los maestros, las autoridades escolares locales y las comunidades sociales tienen capacidades, experiencias y competencias que no siempre son aprovechadas. La creación de los Consejos de Participación Social en la Educación es, en este sentido, una interesante y desaprovechada posibilidad para que los padres, los maestros y la sociedad civil participen en la orientación de la educación mexicana.

## 5 Resolver los problemas de cobertura en el sistema educativo

La cobertura y la calidad de la educación son dos grandes ejes de problemas que preocupan a las autoridades y al conjunto de los mexicanos: La expansión de la matrícula en los niveles superiores del sistema, impulsada por el crecimiento demográfico de años anteriores y las demandas contemporáneas de mayor escolaridad; las insuficiencias de atención a la población infantil que debería cursar el preescolar; el reto de la obligatoriedad legal de una educación básica de nueve años –y próximamente de enseñanza media completa–; los más de seis millones de compatriotas que no saben leer ni escribir; el aislamiento y dispersión de miles de pequeñas comunidades que carecen de servicios educativos o si los reciben no son los más adecuados; las acentuadas carencias educativas de mujeres, indígenas y sectores populares; el desperdicio y la falta de articulación entre instancias, etcétera; ellos son expresión de las enormes injusticias que todavía sufrimos en términos de cobertura educacional.

En cuanto a la calidad de la educación, reconocemos que tanto en el nivel de insumos como en el de procesos y de productos existen deficiencias. A título de ejemplo, y limitándonos exclusivamente a los productos, vemos que los diagnósticos realizados hace más de 10 años siguen vigentes e incluso se agudizan debido a las políticas neoliberales impulsadas:

“algunos de los fines de la educación, como promover la igualdad de oportunidades sociales, elevar la calidad de vida o el logro de una sociedad más justa se han desvirtuado. Las desigualdades sociales continúan reproduciéndose<sup>4</sup>; se generaliza el bajo rendimiento académico de los estudiantes; los índices de eficiencia terminal, a medida que se avanza en la pirámide escolar, son cada vez más bajos; se devalúan los certificados de estudio y predomina su valor social por sobre el valor real de la aplicación y utilidad de los conocimientos; crece el desempleo, no sólo entre quienes ven que se elevan los requerimientos de escolaridad, sino también entre los que cuentan con credenciales profesionales; etcétera.”<sup>5</sup>

La normatividad vigente señala que es obligación de las autoridades educativas el tomar medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo y el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educacionales. Así mismo, plantea que estas medidas deben dirigirse preferentemente a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja. Frente a esto, proponemos *Resolver los problemas de cobertura del sistema educativo, ofreciendo el servicio a quienes lo requieren y no sólo a quienes lo demandan.*

## 6. Mejorar la calidad de la educación: atender los problemas de inequidad

Si hiciéramos caso a los apóstoles del catastrofismo educativo, que nos pintan como reprobados, rezagados –y poco falta que digan retrasados–,

<sup>4</sup> Según datos actuales de la SHCP, 10% de la población más rica del país concentra 39.6% de la riqueza, mientras que el 10% más pobre recibe 1.1%.

<sup>5</sup> Guevara N., G. (Comp., 1992). *La catástrofe silenciosa*, México, FCE; Muñoz I., C; L. Casillas y L. Santini (1993). “Calidad de la educación”, II CNIE, inédito, 1993.

porque no aprobamos las pruebas diseñadas para los estudiantes del primer mundo o no sacamos notas aprobatorias en las materias que a los globalifílicos les parecen importantes, México debería declarar a la educación zona de catástrofe... *y sin embargo, se mueve.*

Muchas de estas evaluaciones parecen estar ligadas con esos antiguos esquemas que confiaban en un test de inteligencia para predecir el éxito académico del estudiante, o con otro tipo de determinismos que establecen una relación lineal entre escolaridad e ingresos. El primero –ya se ha probado– resulta que no mide otras dimensiones de la inteligencia, y es válido sólo en contextos muy acotados, mientras que el segundo no sólo desconoce la multiplicidad de variables que afectan el rendimiento, sino además invierte la relación: no es la escolaridad la que determina el ingreso, sino el ingreso de las familias el que determina la escolaridad de los hijos... y no en todos los casos.

Ni la autoflagelación ni el conformismo resultan ser alternativas válidas para mejorar la calidad de la educación. Tampoco los diagnósticos catastrofistas que sólo describen situaciones pero no exploran los factores que afectan los resultados. Hasta ahora no conozco ningún maestro que después de leer –si es que lo hace– los resultados del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, del PISA o de algún centro inventado por ex funcionarios, sienta que le cayó el veinte, grite ¡Eureka! y se decida a renovar su apostolado magisterial (con voto de pobreza incluido) y enfrentar la cruzada por el mejoramiento de la educación.

Los problemas de inequidad, falta de eficacia y eficiencia del sistema educativo se manifiestan en el bajo aprovechamiento y la deserción escolar, pero estos indicadores no hacen sino reflejar las casi nulas posibilidades de atención a quiénes muestran deficiencias en los procesos de aprendizaje, o encuentran obstáculos para cursar estudios de manera regular. Mejorar la capacidad de aprendizaje de los estudiantes desde los niveles básicos, manejar didácticas específicas para adultos y alumnos con problemas de aprendizaje, desarrollar habilidades académicas, abrirse a las innovaciones, rescatar métodos probados, atender a las condiciones exógenas al sistema educativo y estudiar alternativas tipo “después de la escuela” son medidas imprescindibles para asegurar el cumplimiento de los derechos garantizados por la legislación para todos los habitantes del país.

En este sentido, deben cuestionarse las disposiciones que basan el ingreso a las instituciones educativas sólo en la calificación obtenida en un examen único; necesitamos cupos específicos o accesos diferenciados para que trabajadores, madres y personas con capacidades diferentes accedan a

niveles superiores de formación y tengan la posibilidad de permanecer en ellas; derogar requisitos de avance escolar condicionados al cumplimiento de *currículums* rígidos con plazos coercitivos; y abrir las posibilidades de acreditación de competencias profesionales.

El desarrollo científico-tecnológico demanda hoy más que nunca de personas que potencien sus capacidades mediante la posibilidad de seguirse perfeccionando a lo largo de la vida, y el país requiere del aporte de todos sus habitantes. La capacitación y la educación permanente son una necesidad que el Estado, las empresas y los particulares deben afrontar decididamente.

## 7 Impulsar la educación permanente de los maestros en ejercicio

Quienes ejercen el magisterio en el nivel básico forman parte del grupo social que tiene como misión fundamental –aunque no exclusiva– el ser conductores culturales de la sociedad mexicana y, específicamente, contribuir a formar mejores ciudadanos. Es imprescindible, por lo tanto, generar las condiciones que permitan revalorar esta profesión y aportar los insumos necesarios para que los docentes desempeñen mejor su trabajo. Una estrategia para lograr estos objetivos es a través de la educación permanente.

Para que un maestro cumpla mejor su función se requiere, en primer lugar, tener vocación, sentir esa pulsión casi apostólica que demanda el ejercicio magisterial en condiciones injustas cercanas a la pobreza. En segundo lugar, el maestro debe recibir una adecuada formación profesional como estudiante, primero, y posteriormente tener la posibilidad de reciclar, recrear y generar conocimientos.

Los datos registrados en las compilaciones del INEE indican que en 2002 los maestros frente a grupo inscritos en Carrera Magisterial contaban con 16.5 años de experiencia; 60.8% del total tiene 40 años y más (84.2% en el caso de los directores), y son minoría quienes tienen menos de 30 años de edad (5.7%). Esto indica que la mayoría de esta elite entre los profesores se formó hace cerca de 20 años, lo cual, en una época caracterizada por la innovación y la rápida obsolescencia de los conocimientos, es señal de que buena parte de la formación recibida por la mayoría de los maestros en ejercicio está desfasada. Es obvio, por lo tanto, que al igual que cualquier otro profesional, el docente requiere recoger los avances y conocimientos más recientes de su respectiva disciplina con el fin de compartir-

los de la manera más pertinente y efectiva con sus alumnos.

En síntesis, el desarrollo científico-tecnológico demanda hoy más que nunca de personas altamente escolarizadas y con posibilidades de seguirse perfeccionando a lo largo de la vida. La educación permanente de los Maestros es una necesidad que el Estado debe atender de manera prioritaria, dando el máximo de facilidades para que los docentes con interés por superarse puedan participar en los programas de actualización y perfeccionamiento más idóneos, en una perspectiva de Vida y Carrera que cada escuela debe ir bosquejando para sus maestros.

De manera adicional, y dado que la labor de los maestros de educación básica se complementa con el apoyo de los padres de familia, recomendamos impulsar Escuelas para Padres, abrir los establecimientos educativos a las comunidades y apoyar a éstas con programas de post-alfabetización y capacitación para el trabajo.

## **8 Abatir la burocracia y lograr mayor efectividad en la gestión escolar. El financiamiento como determinante del mejoramiento**

Tengo la impresión que el monto del presupuesto para educación, siendo importante, no es lo más significativo. En Chile han triplicado el presupuesto educativo en los últimos años; en cada ciclo escolar construyen 500 escuelas nuevas (para una población 7.3 veces menor a la de México) y recién están sacando a las más pobres de la situación catatónica en que se encontraban y los maestros han mejorado en algo sus remuneraciones, pero todavía no consiguen avances significativos en el rendimiento escolar. El problema, tanto allá como acá, parece estar más ligado con la insuficiente o inadecuada capacitación de directivos y maestros, y a la ausencia de un entorno cultural próximo y lejano favorable para el aprendizaje, sustentado en comunidades educativas sólidas e integradas en torno a un proyecto escolar, que en la asignación de porcentajes determinados del Producto Interno Bruto en el presupuesto para educación.

Los resultados del trabajo con escuelas en situación crítica que han logrado avances son el fruto –entre otros factores– del esfuerzo sostenido de profesores y directivos que han forjado comunidades educativas que tienen metas claras, planifican democráticamente, creen en ellas, se involucran en el esfuerzo escolar y se evalúan constantemente. En ellas la altitud de miras, el apoyo sistemático a la gestión educativa, la capacitación técnico

didáctica de los profesores y los esfuerzos por incorporar a la familia no son flor de un día.<sup>6</sup>

Por supuesto, estas condiciones no se darán por generación espontánea, y se necesitará de la voluntad decidida de las autoridades educativas para mostrar al país –y en especial a sus maestros– la necesidad de impulsar una nueva educación, con renovadas estrategias de gestión, con nuevos métodos educativos y estímulos adecuados.

Los estímulos basados en la entrega indiscriminada de plazas al sindicato de maestros, el otorgamiento de millones de pesos y automóviles para el uso de sus dirigentes o ser rifados entre sus agremiados no parecen ser los más adecuados, pues despiertan sospechas sobre el empleo que se les da y los compromisos que podrían contraerse como contraprestación. *Todos* los apoyos brindados por el estado a *cualquier* organización o institución deberán estar ligados a la presentación de proyectos concretos y la exigencia de rendición de cuentas que evidencien el beneficio social del apoyo otorgado. La transparencia en el ejercicio de los recursos públicos deberá ser total, y estos deberán manejarse con austeridad republicana y criterios de eficiencia social. Todavía hay mucho por mejorar en los servicios normativos y de control de las dependencias centrales, y en la actividad cotidiana. Por ejemplo, no es conveniente la realización de juntas de directivos o profesores durante el horario escolar, que disminuyen el ya escaso tiempo de clases. Por lo mismo, se recomienda que en todas las escuelas primarias del país se impartan 1200 horas efectivas de enseñanza.

Una parte significativa del tiempo escolar se utiliza en evaluaciones, elaboración de reportes y realización de actividades de todo tipo no siempre relacionadas con el aprendizaje o la formación.

Las evaluaciones son positivas en la medida que no constituyan simples procesos técnicos formales, excesivamente homogéneos y cuantitativos. No deben limitarse a considerar sólo los resultados terminales de uno de los sujetos involucrados –generalmente los alumnos–, ni sobrevalorar el valor de cambio del conocimiento por sobre su utilidad para las personas o la sociedad. La evaluación, por el contrario, debería ser *un proceso ético con sentido*, que haga evidente el proyecto al que responde y genere comprensión, que permita reflexionar sobre a quien beneficia o perjudica esta actividad, a qué valores sirve y a qué valores contraviene o ataca.

<sup>6</sup> Antonio Valencia (2006). “Escuelas *críticas*, municipales y subvencionadas dan su receta”, La Nación (Chile), 7 de marzo.

Las evaluaciones tienen un componente técnico imprescindible, deben ser planificadas tomando en consideración el conocimiento disponible sobre sus procedimientos, pero también deben ser contextualizadas y participativas, responder a las demandas de los grupos involucrados, y favorecer los procesos de diálogo y comprensión para la mejora de la calidad de la educación.

## **9 Escuelas de tiempo completo. Oportunidad de renovación y mejoramiento**

Un incremento en el número de horas del trabajo escolar es, generalmente, lo que hace la diferencia entre buenas y malas escuelas. La masificación de las escuelas de tiempo completo es una forma de disminuir las disparidades originadas por el capital cultural de las familias, atender las necesidades de formación integral de los alumnos que demanda un nuevo currículum nacional, solucionar los requerimientos de apoyo de las madres trabajadoras, y una manera de atender las reivindicaciones de los maestros con doble turno, que al integrar sus plazas no tendrían que movilizarse de una escuela a otra.

Por supuesto, un programa de este tipo exige una infraestructura y una mentalidad magisterial que en estos momentos no es predominante; además, una jornada más prolongada puede hacer que los alumnos se cansen o aburran. Para evitarlo se necesitará una capacitación especial del personal directivo, docente y de apoyo; condiciones laborales que les faciliten poner toda su atención en el alumno, actualizarse y preparar mejor sus actividades; demanda acompañamiento y colaboración de los padres y las madres de familia; poner énfasis en el elemento lúdico; disponibilidad oportuna de insumos mínimos para el aprendizaje; infraestructura y equipamiento adecuado y suficiente para trabajar un nuevo currículum; organización horaria de las actividades didácticas que tengan en cuenta las características de las asignaturas y los relojes biológicos de los alumnos; trabajar aspectos que sean significativos para su formación; y evitar las tareas para la casa.

Para comenzar, estas actividades deberían realizarse en construcciones nuevas o en escuelas especialmente adaptadas que permitan realizar una formación situada y vivencial, que tengan carácter experimental y trabajen con personal con dedicación exclusiva, convencido de las bondades de esta modalidad. Sin la participación de los profesores no podrá hacerse

el gran cambio cultural que demanda la educación contemporánea.

Por último, debe tenerse en cuenta que una actividad nueva como ésta –para las escuelas públicas tradicionales– requiere un tiempo prolongado de aprendizaje y adaptación de toda la comunidad educativa –la cual debe refrendar su compromiso con una nueva forma de trabajo–, por lo que no deben esperarse resultados totalmente positivos antes de tres o cuatro años.

## 10 Impulsar la investigación y el desarrollo educativo

Así como la anterior, hay muchas otras recomendaciones que, en la búsqueda de una mayor efectividad del accionar educativo, demandan esfuerzos superiores de investigación y de planificación. Algunas instituciones e investigadores han planteado, por ejemplo, que es conveniente localizar y prever oportunamente la demanda escolar y la oferta de docentes, evaluar el comportamiento y rendimiento académico de los estudiantes, ponderar niveles y causas de la deserción, etcétera. Otros han señalado que se requieren estudios sobre valores, que permitan operacionalizar los conceptos y orientar la educación en torno a fines consensuales.

Son también necesarios estudios de anticipación que permitan definir, cuantificar y cualificar prioridades y políticas educativas; estudios de trayectoria escolar, seguimiento de egresados y comportamiento de los mercados de trabajo para adaptar planes de estudio y formas de organización escolar; estudios económicos y administrativos que permitan diversificar las fuentes de financiamiento, optimizar el manejo de los recursos y mejorar la gestión escolar, además de asegurar una educación permanente para todos.

La investigación cumple un papel fundamental en la generación de conocimientos, en la definición de las políticas públicas y en el acompañamiento de los procesos de modificación de la práctica educativa. Por lo mismo, es importante retomar la elaboración de inventarios sobre la investigación educativa nacional, con el fin de contar con un banco de recursos y experiencias sistematizadas de innovación educativa, que estén disponibles cuando se requieran. Según sabemos, la existencia de conocimientos y propuestas previas validadas por la investigación, disponibles cuando las condiciones sociopolíticas, económicas y culturales las demandan, son las que han determinado el éxito de algunas innovaciones educativas. Esto fortalece la importancia concedida a la capacidad explicativa y predictiva de la ciencia y legitima su función social.

Las innovaciones son más fácilmente aceptadas cuando los usuarios o tomadores de decisiones han participado en su gestación y desarrollo o participan en conversaciones especializadas con los investigadores, realizadas en un clima de confianza. Una vía poco explorada para fomentar la innovación y la creatividad de los maestros es a través de convenios de colaboración entre la SEP y las secretarías estatales de educación con escuelas específicas –incluyendo colegios privados–, encaminados a convertirlas en espacios de innovación e investigación; ésta es una de las medidas concretas que podrían redundar rápidamente en beneficio de la calidad educativa.

Por último, cabe señalar que el desarrollo no es posible si no hay crecimiento económico. La educación que deseamos no tiene viabilidad si no existen los soportes ideológicos y económicos que la sostengan. Por lo tanto, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para desarrollar las fuerzas productivas nacionales, propiciar la inversión y un crecimiento económico con justicia y equidad, que cuide los equilibrios macroeconómicos, preserve el ambiente, desarrolle una conciencia ecológica, la creatividad de las personas, el respeto al derecho ajeno y la salud mental de las familias.

Frente a éstas y otras necesidades, ratificamos nuestra voluntad de ser solidarios y cooperar, junto a otros, en el supremo esfuerzo de lograr un México más libre, justo y soberano.





# Educación preescolar: ¿Dónde estamos? ¿Cuáles son los desafíos?

Robert G. Myers<sup>1</sup>

**C**on este trabajo pretendemos fomentar la discusión y el debate sobre la educación preescolar a partir de una revisión de las políticas y los programas dirigidos a este nivel en el último sexenio. Después de describir brevemente los cambios en el contexto y el clima que ha caracterizado a la educación preescolar en los últimos cinco años, informo sobre la situación actual e identifico un conjunto de desafíos para su futuro inmediato y a mediano plazo.<sup>2</sup>

## 1 El contexto

Con la llegada del gobierno en 2000, nuevas iniciativas educativas, no necesariamente coordinadas, empezaron a tomar forma con el propósito de mejorar el aprendizaje y desarrollo de niños y niñas en la primera infancia. En parte, las acciones respondieron a un reconocimiento creciente a nivel

---

<sup>1</sup> Doctor en Economía de la Educación. Consultor internacional, Socio de Hacia una Cultura Democrática, A.C.

El autor agradece la colaboración de María Eugenia Linares en la redacción de este documento.

<sup>2</sup> En el espacio limitado de esta presentación decidí concentrarme en la educación preescolar y no entrar en el terreno importante y menos trabajado de la educación inicial. La educación inicial afecta no solamente a los niños y las niñas sino a las madres (y padres) que trabajan y necesitan ayuda para el cuidado y aprendizaje de sus hijos pequeños.

En la exposición uso y actualizo descripciones y análisis ofrecidos en un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hasta ahora no publicado en México, titulado “México Country Review Note”, producto del trabajo de

internacional de la importancia de los primeros años de vida,<sup>3</sup> algo que se hizo evidente en varios acuerdos internacionales firmados por el Gobierno de México.<sup>4</sup> En parte, el incremento en actividad parece haber sido provocada por el deseo del nuevo gobierno de hacer algo congruente con el énfasis en justicia social, equidad y calidad ofrecido por su Programa Nacional de Educación 2001-2006, reconociendo que la injusticia e inequidad educativa empiezan antes de la entrada en la escuela primaria. En ocasiones, el ímpetu parece estar relacionado con agendas políticas personales y sindicales.

Las iniciativas más conocidas y discutidas en el área de educación preescolar durante el sexenio son: 1) La Ley de Obligatoriedad (aprobada por la Legislatura LVIII en Diciembre de 2001 y publicado en el Diario Oficial en Noviembre de 2002); 2) La Renovación Curricular (puesto en marcha en 2002 y, después de dos años de discusión y ajustes, publicado en 2004 como el *Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar*); y 3) el Programa Escuelas de Calidad (PEC, que incluyó educación preescolar a partir del ciclo escolar 2003-2004). Además, se puede mencio-

un equipo seleccionado por la OCDE para llevar a cabo una revisión de políticas y programas de educación temprana y de cuidado de niños(as) en sus primeros años. El estudio comenzó a fines de 2003 y siguió durante los primeros meses de 2004. El equipo estuvo integrado por Ofelia Reveco, de Chile Irene Balaguer de España, John Bennett de OCDE y el autor de este artículo. No obstante, la responsabilidad de las interpretaciones y lo aquí escrito es totalmente mía.

<sup>3</sup> Evidencias científicas procedentes de fisiología, nutrición, psicología y otros campos que indican que los años de la primera infancia son fundamentales para la formación de la inteligencia, la personalidad y la conducta social. Las investigaciones muestran que existen, a largo plazo, efectos asociados con los programas de educación preescolar que hace altamente rentable la inversión en tales programas (Karoly 1996, Young 2002). Tanto la sociedad como las familias y los niños son beneficiarios de estos programas.

<sup>4</sup> Incluyen: la Convención sobre los Derechos del Niño (1990); declaraciones de las Conferencias Mundiales de Educación para Todos (Jomtien 1990 y Dakar 2000), de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (septiembre, 1990), y de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la Infancia (mayo, 2002). Cada una de estas incluye un proceso de seguimiento para ver el progreso del país hacia el cumplimiento de sus compromisos. Por ejemplo en el año 2000, dentro del Marco de Acción acordado en Dakar, México, junto con los demás participantes se comprometió a “extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.”

nar, entre otros, el Proyecto Intersectorial de Indicadores de Bienestar en La Primera Infancia (que incluyó la construcción y aplicación de una escala de calidad en centros preescolares), ajustes en el programa de educación preescolar impartido por Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y cambios en la formación y capacitación de maestras. Estas iniciativas han producido varios estudios, diagnósticos, investigaciones y evaluaciones<sup>5</sup> cuyos resultados, por un lado, ayudaron a sustentar las iniciativas, y por el otro nos ofrecen información sobre los avances y desafíos para este nivel educativo.

## 2 El estado actual de educación preescolar

### A. *Obligatoriedad*

La nueva Ley hace obligatoria no solamente la provisión de servicios de parte del gobierno, sino también hace responsables a los padres de familia de “hacer que sus hijos concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar.” Según la Ley, el tercer grado de preescolar (para niños de 5 años de edad) debe ser obligatorio (es decir, todos los niños de 5 años deben estar matriculados) a partir del año pasado (el ciclo 2004-2005); el segundo grado debe ser incorporado a partir del ciclo 2005-2006; el primer grado (para niños de 3 años) en el ciclo 2008-2009. También especificó que los maestros de preescolares deben tener una preparación profesional al nivel de licenciatura.

La Ley ha tenido y sigue teniendo grandes repercusiones:

- La Secretaría de Educación Pública (SEP), a fuerzas, fue obligada a dar más atención a la educación preescolar. La Ley dio nuevo sentido a la renovación curricular. Hizo necesario repensar y reestructurar la formación de maestros.
- Creó grandes retos logísticos y financieros para incorporar en el sistema una cantidad grande de niños en un tiempo corto.
- Mostró la dificultad de hacer consistente el discurso de equidad y calidad.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la Renovación Preescolar hizo un diagnóstico y está dando seguimiento a su programa, PEC cuenta con una evaluación externa del programa preescolar en 30 entidades federativas; el Proyecto Intersectorial proporcionó el marco para la creación e investigaciones en campo de la calidad de dos muestras de preescolares.

- Propició nuevos esfuerzos de certificación de maestros con base en su experiencia y empujó al gobierno a reconsiderar su política en cuanto a programas implementados por organizaciones privadas y sociales.
- Quitó atención a la educación inicial y creó confusión entre este nivel y el de preescolar.

### B. Matrícula

De las estadísticas presentadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), no todas de las cuales se pueden presentar aquí, se puede constatar que:

- La matrícula en preescolar para el ciclo escolar 2004/05 fue de 4,086,828 niños y niñas. Según cálculos basados en proyecciones de población hechos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), esto representa 65 % de los niños entre 3 y 5 años de edad en México. Para niños de 5 años, el porcentaje matriculado es calculado en 93.1 %<sup>6</sup>; para 4 años, 76.2 % y para 3 años 25.6 %. (Vea Tabla 1) Una implicación de las cifras es que quedan todavía más de 2 millones de niños y niñas fuera del sistema, que según la Ley de Obligatoriedad deberán estar en él a partir del ciclo 2008-2009.
- El crecimiento de la matrícula en el nivel preescolar fue 19.4% durante los primeros 4 ciclos del sexenio (entre 2000-2001 y 2004-2005), pero en el último año escolar fue de 9.2%, debido a la presión ejercida por la Ley de Obligatoriedad (Tabla 1). Es difícil sostener un crecimiento tan rápido, especialmente cuando el presupuesto no crece en una manera proporcional. El crecimiento en el último ciclo es más alto para niños de 4 y 5 años que para niños de 3 años.
- No hay una diferencia significativa en los porcentajes de niños y niñas matriculados.
- Existe una disparidad amplia entre entidades federativas en el porcentaje de niños(as) de 3 a 5 años de edad matriculados (de 50.2% en Baja

<sup>6</sup> Esta cifra es engañosa; no toma en cuenta los 225,510 niños de 5 años de edad en primaria. Si incluimos estos niños, bajo la premisa que todos tuvieron por lo menos un año de educación preescolar, el porcentaje de niños 3 a 5 años de edad con alguna educación preescolar sube a 69.5% y los niños de 5 años de edad con educación preescolar sube a 103.7%, cifra que implica que hay más niños de 5 años con educación preescolar que en la población. Una posibilidad es que las proyecciones de la población que hizo CONAPO son bajas; otra es que la matrícula está inflada.

Tabla 1  
Programas de evaluación de la calidad educativa establecidos en México

	Matrícula, Inicio del ciclo				Cambio 2200/2001 a 2004/2005	Cambio 2003/2004 a 2004/2005
	2000-2001	2002-2003	2003-2004	2004-2005		
<b>Matrícula total</b>	3,423,608	3,635,903	3,742,633	4,086,828	19.4%*	9.2%
<b>% matriculado, 3 a 5 años</b>	50.1	55.5	58.6	65.9	15.8%	7.3%
<b>5 años</b>	79.3	81.4	85.8	93.1	13.8%	7.3%
<b>4 años</b>	54.8	63.2	66.4	76.2	21.4%	9.8%
<b>3 años</b>	15.3	20.6	22.1	25.6	10.3%	3.5%

Fuente: INEE 2005; Estadísticas de la SEP en la página web: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

California a 87.9% en Tabasco). Las disparidades no muestran una estrecha relación con la pobreza: por ejemplo, sustancialmente arriba del promedio nacional de 65.9% están las entidades de Guerrero (73.8%), Oaxaca (70.2%), y Chiapas (78.7%) mientras el promedio para Nuevo León (65.4%) es casi equivalente al promedio nacional. Las disparidades parecen más relacionadas con diferencias en políticas en el nivel estatal.<sup>7</sup>

- La matrícula en escuelas privadas es relativamente baja: en 2004-2005 fue 10.6% del total. Este porcentaje ha crecido lentamente en los últimos años, desde 10.0% en 2000/2001. En el Distrito Federal, el porcentaje de niños en escuelas privadas es arriba de 20% mientras en Chiapas y Oaxaca, por ejemplo, es casi nulo.
- La gran mayoría de niños(as) están en preescolares generales (86.1%), con los demás divididos entre preescolares indígenas (8.4%), comunitarias (3.4%) y Centros de Desarrollo Integral (CENDIs) para niños(as) de madres trabajadoras (2.1%).
- La responsabilidad principal para la administración de educación pre-escolar está en el nivel de las entidades federativas (aproximadamente 80%).

<sup>7</sup> Algunos estados se han concentrado en matricular niños de 5 años sin preocuparse mucho de los niños de tres; Nuevo León, por ejemplo, presenta estadísticas que muestran 105.2% de los niños de 5 años de edad matriculados pero solamente 21.5% de los niños de 3 años. Yucatán ha concentrado en las edades mayores de 4 y 5: reporta que 100% de sus niños de 4 y 5 están matriculados comparado con solamente 29% de los niños de 3. En Chiapas, por contraste, según las estadísticas oficiales, la matrícula para niños de 3 años de edad es relativamente muy alta (62.7%) a pesar de que no llegan a incluir todos los niños de 5 años cuya tasa de matrícula es solamente 87.7%. (INEE 2005)

### C. *Renovación Curricular.*

Un nuevo currículo ya está hecho y está en un fase de implementación, seguimiento y evaluación. El contenido de la reforma muestra un cambio hacia la teoría del constructivismo social asociada con Vygotsky. Al mismo tiempo define una amplia gama de “competencias” que se espera los niños adquieran durante sus años preescolares. Deja mucha libertad a las educadoras en cuanto a como lograr estas competencias. Es demasiado temprano saber el efecto real que la reforma va tener en el aula y en el aprendizaje de los niños.

### D. *Calidad y equidad*

El Programa Escuelas de Calidad ha incorporado a más de 2,500 preescolares desde el ciclo escolar 2003-2004. La estrategia del PEC consiste en apoyar las acciones que la comunidad educativa de cada centro decida para mejorar la calidad de su servicio educativo.<sup>8</sup> Este apoyo tiene cuatro elementos básicos: 1) una reorientación de la *gestión educativa*, 2) la capacitación y acompañamiento técnico-especializado para enriquecer el *proceso pedagógico*, 3) la apertura de espacios significativos para la *participación social* responsable y 4) la provisión de *recursos financieros* adicionales administrados directamente por el centro educativo. Una evaluación reciente del componente preescolar del PEC (ACUDE 2005) muestra que:

- Se pueden lograr avances significativos en la calidad de los centros participantes si existe un buen sistema de acompañamiento;
- El mejoramiento en términos de infraestructura, materiales y gestión es más evidente que en el proceso pedagógico.
- A pesar del mejoramiento en las escuelas PEC como grupo, no cierra la brecha en calidad entre las escuelas con mejores y peores niveles de calidad cuando entran a PEC. Aunque PEC preescolar cumple en la mayoría de los casos con su encargo de atender a niños en condiciones de marginalidad, muchas de las escuelas que participan en PEC, un programa voluntario, entran con un nivel de calidad arriba del promedio, hecho que, con el mejoramiento de las escuelas PEC, incrementa ligeramente inequidades en el sistema de educación preescolar.

<sup>8</sup> El hecho de que la evaluación es del primer año hace probable que unos efectos del programa no aparezcan porque requieren de más tiempo para apreciar los cambios.

### *E. El Magisterio*

La mayoría de las maestras tienen un título en educación preescolar y otras están en el proceso de titularse. Pese a eso, un número significativo de maestras no tienen un título o son tituladas para primaria o secundaria y reasignadas a preescolar, en parte porque la expansión rápida ha abierto nuevos puestos. Un sistema de certificación de experiencia está empezando a funcionar, sin embargo, pone en desventaja a educadoras comunitarias con excelentes prácticas porque no tienen una formación teórica y académica acreditable.

## **3 Desafíos y sugerencias**

### *A. La Ley de Obligatoriedad: matrícula, calidad y equidad*

Hacer la educación (en su forma escolarizada) obligatoria a partir de la edad de tres años es una política dudosa, empujada al extremo por intereses políticos y sindicales.<sup>9</sup> Aunque es claro que muchas familias no tienen condiciones muy favorables para cuidar y educar a sus hijos de tres años en la casa –porque tienen que trabajar<sup>10</sup> o por otras razones– muchos si las tienen, quieren y pueden hacerlo muy bien; ofrecen seguridad, estimulación y afecto. La ventaja de matricular niños en escuelas a la edad de tres años (en vez de cuatro o cinco) no es tan clara, especialmente cuando las escuelas no son de buena calidad. Además, la presión por extender la matrícula ha llevado a retrocesos en el nivel de calidad. Por ejemplo, la presión de cumplir con lo programado por la ley ha resultado, en algunos lugares, en incrementos en el número de niños por maestra y en el número de escuelas por supervisora, haciendo más difícil la implementación de la reforma curricular. La Ley propicia la idea que los niños no pueden entrar en la primaria sin haber pasado por la educación preescolar. Para no contraponer el derecho constitucional de los niños a una educación en primaria, fue necesario buscar un acuerdo entre Secretarios de Educación de las entidades federativas de no prohibir la entrada a la escuela primaria a los niños sin educación preescolar (a pesar de la supuesta obligatoriedad).

<sup>9</sup> Parece que México es el único país en el mundo que hace obligatoria (para familias) a partir de los 3 años. Muy pocos países empiezan la obligatoriedad a la edad de 4 años. La expansión crea puestos de trabajo y espacios de poder.

<sup>10</sup> Si los padres trabajan, el modelo actual de educación preescolar no resuelve su problema de atención porque es de 3 o 4 horas.

*Sugerencias:*

- Ajustar la Ley de Obligatoriedad para hacerlo a partir de los 4 años en vez de 3 años.
- Extender el tiempo propuesto para el cumplimiento.
- Fortalecer la atención a la calidad con mejoras en el sistema de acompañamiento en general vinculado a la capacitación y actualización pedagógica en el trabajo y con una reducción paulatina en el número de niños por adulto en el aula.<sup>11</sup>
- Incorporar en la definición de inequidad (y en los indicadores) la dimensión de calidad (se puede tener todos los niños matriculados pero tener más inequidad educativa que antes).

*B. Renovación Curricular*

El nuevo currículo es un hecho. Fue creado como resultado de un proceso participativo. Ayuda a precisar qué tipo de niño se quiere como resultado de la educación preescolar. Pone más énfasis en “aprender a hacer” que en el pasado. Enfatiza la construcción social del conocimiento. Aunque es posible criticar algunos aspectos del contenido del currículo (por ejemplo, si algunas de las competencias indicadas para niños de 3 años están dentro de su alcance), es también posible pensar que se puede ajustar en los años que vienen; desde mi punto de vista, no creo que el contenido es el problema principal. Me parece que los desafíos más grandes para la reforma residen en 1) evitar la posibilidad de que el énfasis en competencias se convierta en un marco dominante de preparación para la escuela con una pérdida de la visión más amplia del desarrollo humano y 2) el reto de implementar la nueva propuesta en condiciones no siempre favorables; implica un esfuerzo extraordinario no solamente con las maestras actuales sino en una reorientación de la formación. Otro reto es construir un sistema nuevo de evaluación de los niños con base en el currículo.

*Sugerencias:*

- Llevar a cabo una evaluación sistemática de los resultados de la reforma. Para hacerlo bien es necesario crear un método para evaluar no

<sup>11</sup> Las estadísticas muestran un promedio de 22 niños por educador, cifra que esconde grandes variaciones en el sistema. En muchos Jardines de Niños en áreas urbanas, el

solamente las prácticas de las maestras sino también las competencias de los niños y las niñas.

- Hacer ajustes necesarios en el mismo currículo basado en evaluaciones y en los programas de formación de maestras y continuar trabajando con las supervisoras y ATPs para cambiar su enfoque.
- Trabajar para reducir barreras estructurales al éxito del programa.

### *C. Programa Escuelas de Calidad*

El PEC tiene un número de efectos y virtudes que no se debe perder. Por ejemplo, la co-responsabilidad financiera ha ayudado a captar fondos estatales y municipales para la educación que, antes, fueron etiquetados para educación pero utilizados para otros propósitos. El esfuerzo de fortalecer los procesos de diagnóstico y planeación en los centros preescolares ha sido positivo, junto con el mejoramiento en el trabajo colegiado. Los avances modestos en el nivel y tipo de la participación de padres de familia deben ser reconocidos y fortalecidos.

Al mismo tiempo, la conceptualización del PEC como un programa enfocado en la gestión educativa y su énfasis en trabajo con escuelas urbanas y grandes (con múltiples aulas y una directora) ha limitado severamente su impacto potencial en la calidad educativa. Los centros preescolares que más necesitan atención para mejorar su calidad no participan, en tanto los cambios que se esperan en el proceso educativo, para hacerlo más conforme con lo que dice el currículo, son menores.

Los fondos proporcionados han sido utilizados en una proporción muy alta (90%) para el mejoramiento de la infraestructura y la compra de materiales, con pocos fondos dirigidos al mejoramiento de las maestras, al trabajo con padres y madres, o a enriquecer el proceso educativo.

Finalmente, PEC no ha podido cambiar dificultades estructurales y organizativas en el sistema que moderan su efecto potencial, tales como la capacidad de entregar fondos a tiempo o el número de niños por maestra.

### *Sugerencias:*

- Dar prioridad en el futuro a escuelas que, por múltiples razones, tie-

número de niños por adulto llega ser 35 a 1 o más. Aunque existe debate sobre la norma, casi todos los países “desarrollados” funcionan con 15 a 1 o menos. Esto quiere decir que la tarea no es solamente incrementar la matrícula sino reducir el número de niños por adulto en el aula.

nen un nivel bajo de calidad, muchos de los cuales están en áreas rurales. Requiere diversificar estrategias y reglas de operación.

- Poner más énfasis en el mejoramiento del proceso pedagógico, en la conceptualización del programa, en los indicadores para evaluarlo, en las opciones ofrecidas como posibles para el uso de los fondos.
- Fortalecer el acompañamiento de escuelas en su planeación con un sistema de evaluación y retroalimentación basado en evidencias compartidas, discutidas para ajustar planes sobre la marcha.
- Integrar los esfuerzos de PEC con la reforma preescolar.

#### *D. Otros desafíos*

En el espacio breve de esta colaboración es posible solamente mencionar varios otros preocupaciones, sin desarrollarlas:

- La articulación entre educación inicial y preescolar.
- La coordinación entre varias instituciones responsables para educación preescolar (SEP, DIF, IMSS, ISSSTE) y entre líneas de programación dentro del mismo SEP.
- La creación de un sistema de indicadores para la educación preescolar que va más allá de la matrícula para incorporar indicadores de calidad y equidad relacionada a calidad.
- La incorporación de la educación inicial y el preescolar dentro del programa Oportunidades.
- Respuestas a la demanda para educación inicial y preescolar de familias en que la madre y padre trabaja o la madre es soltera y trabaja.

#### **Referencias**

Bracho, T. (2004) "Cuarto evaluación externa del PEC." Se puede encontrar en <http://www.sep.gob.mx>


Diario Oficial de la Federación, (12 de noviembre de 2002), Sección 1. "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3º, en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 1 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Foro Mundial sobre la Educación para Todos (2000). "Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes." UNESCO: Paris.

Hacia una Cultura Democrática (ACUDE) (2005). "Informe de Resultados del

- Proyecto 'Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad-Nivel Preescolar, Ciclo escolar 2004-2005.' Mimeo.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2005). *La Calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2005*. México, D.F.: INEE.
- Karoly et al. (1996). *Investing in Our Children: What we Know and Don't Know About the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Mónica, California: The RAND Corporation.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2004). "Mexico Country Review Note: Early Childhood Education and Care" Paris: OECD, unpublished manuscript.
- \_\_\_\_\_. (2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), Subsecretaría de Educación Básica. (2004). *Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar*. México, D.F.: SEP.
- UNICEF. (2002). "Foro sobre Indicadores de Bienestar en la Primera Infancia en México Memoria." México, D.F. UNICEF.
- Vygotsky, L. S. (1978): *El Desarrollo de los Procesos Psicológicos Superiores*. México: Grijalvo, 1988.
- Young, M. (Ed.) (2002) *From Early Child Development to Human Development: Investing in Our Children's Future*. Washington D.C.: The World Bank.





# Los rezagos e insuficiencias del sistema educativo nacional

José Ángel Pescador Osuna<sup>1</sup>

**E**n este texto se pone especial atención al caso de la educación básica y sobre todo, a dar una visión lo más completa posible del rezago que caracteriza a la población mayor de 15 años. Para el autor, ésta es la limitación más importante para alcanzar logros educativos que apoyen las políticas de crecimiento económico del país.

La amplia difusión dada a los resultados de aprendizaje de estudiantes mexicanos de primaria, secundaria y aún de bachillerato, tanto en pruebas nacionales como internacionales, ha puesto una voz de alerta en diferentes sectores de la opinión pública y aún en las altas esferas de la SEP y los gobiernos de los estados. La razón es obvia: medido dicho aprendizaje con pruebas con referencia a norma, criterios o de respuesta construida para dar una idea de los conocimientos, habilidades, destrezas o niveles de desempeño de los alumnos, *aparentemente deja mucho que desear en comparación con el de estudiantes de otros países*, localizados en los niveles más altos de las escalas que se elaboran para estos propósitos.

Son muchos los factores que están detrás de los resultados de aprendizaje y aún cuando no representen la única posibilidad para ver que tan

---

<sup>1</sup> Miembro del Colegio de Sinaloa, ex Secretario de Educación Pública.

eficazmente funciona un sistema educativo, vale la pena examinarlos e invitar a un debate de qué es lo que se puede hacer para mejorar la educación nacional.

## 1 Un contexto desigual

Además de las variables demográficas hay muchas otras de importancia diversa que afectan el rendimiento y los logros académicos de los alumnos. De hecho, en algunos instrumentos de medición pueden identificarse un número igual de reactivos sobre distintas áreas de conocimiento o razonamiento que el número de preguntas que ubican correctamente la posición del alumno en el aula, en la escuela, su comunidad, el municipio, la entidad federativa y el país en su conjunto.

Los indicadores que revelan las condiciones de desigualdad en materia de ingreso, de desarrollo social, desarrollo humano, de marginación, de concentración urbana o dispersión rural, son muy ilustrativos de que en México van a tener que pasar muchos años para elevar los promedios de niveles de desempeño, pero mas importante aún, para disminuir las diferencias en esos grupos.

Adicionalmente, se sabe que las correlaciones del aprendizaje con el grado de alfabetismo, el índice de escolaridad de la población de 15 años y la educación de las mujeres son siempre positivas, por lo que pensar en mejorar estos indicadores resultaría muy atractivo desde el punto de vista de la política educativa. Sin embargo, también se sabe que el analfabetismo, aunque ha disminuido en términos relativos, se mantiene en una cifra absoluta de aproximadamente 6 millones de personas desde 1940, mientras que el índice de escolaridad de la población aumenta sólo un punto cada ocho años calendario.

El promedio de escolaridad en México es de 7.8 años, insuficiente si se compara con el de otros países donde llega a ser de 12 años. En México este indicador varia 0.15 cada año; sólo como marco referencial recuérdese que desde 1960 Australia alcanzó un promedio de 9.4 años de escolaridad.

De hecho, las reformas que en el año 2002 se hicieron a la Ley General de Educación en materia de financiamiento fueron sólo una buena intención, pues estamos muy lejos de llegar al 8% del producto interno bruto y más lejos aún de aumentar los porcentajes de cobertura en educación media superior y superior, cuando vamos a canalizar recursos adicionales a

la educación preescolar, ahora incorporada en la Constitución como obligación del Estado.

Nuestras propuestas tienen como punto de partida este diagnóstico inicial y asumen un enfoque conceptual donde las acciones de la Secretaría de Educación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del H. Congreso de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la organización sindical de los maestros se integran como partes constitutivas de un modelo.

## 2 Diagnóstico pedagógico

Por el lado de los insumos la situación no es menos preocupante. Baste revisar el *Panorama Educativo 2004* publicado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), para darnos cuenta de las deterioradas condiciones que tiene el marco físico en el que se dan los procesos de enseñanza-aprendizaje, las expectativas que hay sobre el trabajo colegiado, las condiciones de normalidad que caracterizan el sistema (como por ejemplo la titulación de los maestros), las dificultades no sólo de acceso, sino de permanencia en los niveles educativos y las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros. Veamos algunos indicadores:

### *Escuelas*

- Las condiciones materiales de las escuelas primarias del país dejan mucho que desear, no sólo las indígenas o las del medio rural sino todas, pues en una escala del 1 al 100 el rango oscila entre 28 para Oaxaca y 68 para el estado de Sonora y únicamente 17 entidades federativas superan los 50 puntos. El índice general de escuelas que están en buen estado es 46%.
- El índice de material didáctico en las escuelas es de un 73%. Se integra con cinco conceptos fundamentales: pizarrones, mapas, láminas, libros de texto complementarios y programas de cómputo. Los componentes más bajos son los que se refieren a los libros de texto complementarios (60%) y programas de cómputo (16%).
- Las escuelas multigrado son aquellas donde un profesor atiende a los alumnos de diferentes grados escolares.
- Resulta que en nuestro país de las 100 mil escuelas de este nivel, 38% tienen esa característica, pero lo más grave es que 2 terceras partes de

las escuelas indígenas –9,620– son atendidas por un número insuficiente de maestros.

### *Maestros*

La edad promedio de los docentes es de 42 años: En preescolar, 38; en primaria: 48; en secundaria: 44. El porcentaje de docentes que cumplen con el estándar de escolaridad es de 54%. Los maestros inscritos en carrera magisterial alcanzan 63%, de los cuales sólo acredita el 37%

### *Directores*

Los directores con funciones de docencia en educación básica alcanzan el 52%. Los que ejercen funciones de docencia en educación secundaria son 45%; en Normal básica de 4 años, 22%; Licenciatura: 47%. Los directivos de telesecundaria que tienen funciones de docencia son 73%; directores que tienen otro trabajo: 22%.

### *Tecnología*

El porcentaje de alumnos con acceso a una computadora es 2.6%; número de escuelas con acceso a computadoras con Internet: 34%; porcentaje de escuelas con equipo de computo: 77%; con red escolar: 30%.

## **3 La importancia del rezago educativo**

En 1980, hace poco más de un cuarto de siglo, cuando por primera vez México garantizaba el acceso a la educación primaria a todos los niños que la demandaban, el rezago educativo de la población adulta (15 años y más) ascendía a 31 millones de personas. De ese total, 6 eran analfabetos, 17 no habían terminado los seis años de primaria y 8 no habían cursado la secundaria o la tenían incompleta. Cuando en septiembre del 2001 se presentó el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se informó que dicho rezago había llegado a 32.5 millones de mexicanos mayores de 15 años, de los cuales 5.9 millones eran analfabetos, 11.7 millones no tenían primaria completa y 14.9 millones no habían terminado la secundaria.

La mitad de los analfabetos son personas mayores de 49 años y en el grupo de 15 a 49 años de edad el analfabetismo es de 5.6%. En este último grupo predomina la población rural (54.5%) e indígena (55.8%) concentrada en Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca y Puebla. También hay diferen-

cias por género entre mujeres y hombres analfabetos; las primeras representan 63% del total, en tanto que los hombres constituyen el 37%.

De los 11.7 millones de personas sin primaria 8 millones correspondían a jóvenes de zonas urbanas, mientras que los restantes 3.7 millones se concentraban predominantemente en zonas rurales y eran adultos de edad avanzada. De los 14.9 millones de mexicanos sin concluir la secundaria más del 50% son jóvenes de zonas urbanas y 37% son jóvenes que viven en las zonas rurales o son adultos urbanos de edad intermedia.

Hoy día, según informes del INEA, el rezago lejos de disminuir vuelve a crecer y la cifra de analfabetos sigue siendo cercana a 6 millones, cantidad que no ha variado prácticamente desde 1940; 11.6 millones no tienen primaria y 17.5 millones no han culminado su secundaria, dando un total de 35 millones.

Todo lo anterior podría sintetizarse en tres afirmaciones:

- 1) La prioridad establecida para la educación básica de los niños, tanto en términos presupuestales como en la oferta de servicios, implica una desatención aguda para los mexicanos mayores de 15 años.
- 2) La intencionalidad del Estado mexicano de no canalizar recursos suficientes a la población más necesitada, sobre todo en los últimos 10 años, ha hecho crecer el rezago permanentemente.
- 3) Se reafirma con la evidencia disponible el postulado de que es más fácil salir del analfabetismo por defunción que por asistir a un programa efectivo de alfabetización.

El rezago seguirá creciendo pues cada año se agregan miles de adolescentes que no terminan su primaria y su secundaria y las alternativas de acreditación han perdido eficacia, pues el número de certificados de ambos niveles que se expiden anualmente, es mucho menor que los estudiantes que no culminan su educación básica.

La pregunta obligada es: ¿Qué maleficio ha señalado tanto a la educación de adultos como a la educación normal en México, que las hace áreas sumamente desatendidas, o para las cuales se proponen innovaciones poco efectivas, como son las plazas o el bachillerato pedagógico en el caso de la educación normal?

Una gran proporción de estos adultos, sobre todo los adultos jóvenes (15-40 años) están incorporados a la vida productiva con muy baja escola-

CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y EDUCATIVOS							
Año	Población	Matrícula	Matrícula Poblacional	Población	Matrícula	% Analfabetismo	Escolaridad
1940	19.7	2.6	10.1	3.2	0.6	58.2	-
1950	25.8	3.2	12.4	6.1	1.2	43.2	2.0
1960	34.9	5.9	16.9	9.1	2.7	33.5	2.6
1970	47.2	11.6	24.6	12.3	5.7	23.7	3.4
1980	66.9	21.5	32.1	18.7	9.9	17.0	4.6
1990	81.3	25.1	30.9	14.4	3.6	12.6	6.5
2000	97.4	29.7	30.5	16.1	4.6	10.0	7.6

Fuente: Poder Ejecutivo Federal (2000). *6º Informe de Gobierno*. Anexos. INEGI (1994). *Estadísticas Históricas*, Tomo I, mayo.

ridad, educando y coadyuvando con las tareas escolares de los hijos que asisten a la primaria y además participando con menor información.

Según datos censales, la población económicamente activa de México está compuesta por una cifra cercana a los 40 millones de personas de 12 y más años de edad, de las cuales 42% tiene como grado máximo el sexto de primaria y poco más de 6 millones no tienen instrucción alguna. Las estadísticas muestran además que mientras menor es la escolaridad menos eficiente resulta la capacitación, la cual por cierto alcanza en México sólo una cuarta parte de la PEA

Asimismo, este contexto explica los resultados educativos de nuestros estudiantes de primaria y secundaria en las pruebas nacionales e internacionales que les son administradas año con año. Además, esos adultos que no han cubierto su educación básica son por regla general personas con menores ingresos, mayoritariamente mujeres, que habitan en las zonas marginadas y en regiones de pobreza generalizada en el país.

Más grave aún. En el ciclo escolar 2003-2004 asistían a las escuelas de educación media superior 3.4 millones de adolescentes de entre 15 y 17 años de edad, mientras que a la educación superior en cualquiera de sus variantes asistían 2.3 millones, que representaron 23% del grupo de 20-24 años de edad. Ésta es la verdadera fotografía del México del siglo XXI y no el espejismo de las grandes metrópolis y las entidades de mayor desarrollo económico relativo. Como acostumbrábamos decirlo en los ochentas, la brecha de legitimidad se amplía en la medida en que las oportunidades educativas se limitan. Por lo tanto no debe subestimarse la política de crear

más preparatorias y universidades teniendo en cuenta que debe haber un proceso riguroso de selección, no de exclusión, que los gastos en educación deben evitar la ineficiencia y el despilfarro y que la formación más acelerada de capital humano comienza con estos dos niveles educativos.

El reto del analfabetismo y el rezago en la educación de adultos siguen siendo problemas de gran significación para avanzar hacia un país más justo y menos desigual, pero parece ser un desafío para el que en toda la segunda mitad del siglo XX no se pudo encontrar una respuesta de gran efectividad y menor costo. Se requiere entonces:

- Expresar en todo momento el compromiso y la voluntad política para hacer de la educación la prioridad número uno frente a otras urgencias presupuestales como el pago de la deuda externa. La disponibilidad de recursos para el sector debe ser creciente en términos reales y sin interrupciones, canalizando un mayor esfuerzo hacia la disminución del rezago educativo y hacia la prevención para evitar su crecimiento (“cerrar la llave”).

#### 4 Otras propuestas

##### *Para el mejoramiento integral del sistema*

Todos los planes y programas de educación que se han propuesto en los últimos 25 años, aunque con diferentes nombres, han observado una estructura muy semejante, que normalmente comprende la definición de grandes objetivos, la descripción de los retos y desafíos, los subprogramas por tipos y modalidades educativas y las estrategias y acciones concretas a seguir. Por ello no resulta inusual encontrar grandes similitudes que nuevamente hacen pensar que los esfuerzos hechos para construir una educación de calidad son insuficientes.

Los temas de planeación, evaluación, vinculación, financiamiento, calidad educativa, investigación, formación de maestros, etcétera, forman parte de esas preocupaciones a las que más recientemente ahora se han agregado la gestión escolar, la participación de los padres de familia, el liderazgo del director y otras más.

De ahí que convenga exponer algunos puntos de vista al respecto y sugerir algunas estrategias concretas:

1) *Consolidar la federalización y las reformas al marco jurídico.* Como lo dijimos recientemente en la revista *Educación 2001*, “es urgente plantear la revisión (y simplificación) de todos los ordenamientos legales, especialmente el artículo tercero constitucional, La Ley General de Educación y las leyes de los Estados”.

La SEP debe reducirse a una modesta dependencia y redistribuir muchas de sus atribuciones a las entidades federativas, donde debe quedar *una sola* instancia responsable de todos los servicios educativos. Es inconcebible, no solo inadmisibile, que a casi quince años del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) todavía se hablen de servicios federalizados y estatales, se tengan hasta tres negociaciones laborales, la educación tecnológica siga centralizada, y los programas de formación de los profesores tengan una estructura desarticulada.

2) De las deliberaciones que llevan a cabo los expertos de los organismos internacionales han surgido también propuestas –algunas de tipo estructural– que *no* han tenido los efectos esperados –como es el caso de la descentralización y la privatización–, sin embargo existen otras que son aplicables para el caso de México.

Este es el caso de las cuatro recomendaciones de la Comisión Internacional sobre Educación Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe (PREAL 2002):

- Establecer estándares educativos y medir el avance de su cumplimiento.
- Otorgar a las escuelas y comunidades locales mayor control sobre la educación y responsabilizarlas de ella.
- Fortalecer la profesión docente mediante incrementos en sueldos, una reforma de los sistemas de capacitación y una mayor responsabilidad de los profesores ante las comunidades a las que sirven.
- Aumentar la inversión por alumnos en la educación básica.

### *Para el mejoramiento de la calidad de la educación*

Desde tiempo atrás se han identificado plenamente todos los factores que intervienen en el logro de una educación de calidad, como son los planes y programas de estudio, los métodos de enseñanza-aprendizaje, la formación de los maestros, la disponibilidad de libros de textos, la articulación de los niveles, la tecnología educativa, la distribución del tiempo de aprendiza-

<b>EDUCACION MEDIA SUPERIOR</b>					
<b>2003 – 2004</b>					
	<b>CHIAPAS</b>	<b>D.F.</b>	<b>N. LEÓN</b>	<b>SINALOA</b>	<b>NACIONAL</b>
<b>MATRICULA</b>	138,995	395,607	124,366	113,494	3,443,740
<b>TOTAL</b> <b>( 15-19 )</b>	487,006	807,981	377,469	283,096	10,720
<b>EFICIENCIA</b> <b>TERMINAL</b>	78.7%	43.6%	55.9%	59.0%	58.9%
<b>DESERCIÓN</b>	11.7%	20.3%	17.9%	15.8%	16.7%

<b>EDUCACION SUPERIOR</b>					
<b>2003 – 2004</b>					
	<b>CHIAPAS</b>	<b>D.F.</b>	<b>N. LEÓN</b>	<b>SINALOA</b>	<b>NACIONAL</b>
<b>MATRICULA</b>	52.1	360.3	119.8	71.4	2,322.8
<b>LICENCIATURA</b> <b>( 20-24 )</b>	438.1	812.7	388.7	269.0	10,046.2
<b>POSTGRADOS</b>	2.3	44.1	10.0	2.1	139.7
<b>TITULADOS SOBRE</b> <b>EGRESADOS</b>	3.0 4.9	36.7 55.8	5.1 7.6	3.6 10.0	147.6 249.1

je, la disminución de las tareas administrativas, el liderazgo del director, la participación de los padres y ahora con mayor fuerza las evaluaciones periódicas, tanto individuales como muestrales y censales que permitan mejores decisiones en esta materia.

Las muy diversas y variadas encuestas y sondeos de opinión hechos a maestros y a líderes de opinión sobre las posibilidades de construir un mejor sistema educativo, apuntan siempre en primerísimo lugar a las políticas de mejora salarial y prestaciones laborales, así como a la revisión permanente de los planes y programas de estudio.


Pareciera que el sistema educativo, sobre todo el de educación básica, mejoraría significativamente sí en el corto plazo se puede lograr:

- Facilitar la competencia entre egresados de escuelas formadoras de docentes y de tipo universitarios.

- Definir nuevos mecanismos de selección, reclutamiento, formación, contratación y permanencia según resultado de aprendizaje de los alumnos y cumplimiento global.
- Transformar radicalmente la carrera magisterial.
- Garantizar un elevado nivel de conocimientos de los docentes y el cumplimiento de su asistencia y puntualidad.
- Aumentar el número de días de clase a 220 y a seis horas de horas docentes.
- Disminuir el tamaño promedio de los grupos.
- Asegurar que el 100% de los niños que ingresen a primer año cursen por lo menos un año de preescolar.
- Homogeneizar la disponibilidad de material didáctico y la tecnología para todos los salones.
- Implementar programas efectivos de educación de los padres para su intervención en las tareas extraescolares.
- Fortalecer los programas de orientación vocacional.
- Definir nuevas formas del nombramiento del personal directivo.

## 5 Epílogo

Son muchas cosas las que faltan por hacer para tener una mejor educación. Pero no hay duda de que se tienen perfectamente identificados los grandes problemas de la educación; entre estos tenemos un contexto demográfico socioeconómico adverso; restricciones presupuestales y costos crecientes a la vez; descentralización incompleta; ineficiencia administrativa; distribución inequitativa de las oportunidades; límites estrechos en la eficiencia interna y en la productividad externa; insuficientes condiciones materiales de las escuelas; disponibilidad mínima de material didáctico de apoyo; indefiniciones claras en la preparación y actualización de los maestros; restringida participación de los padres de familia; uso incorrecto de las evaluaciones; reprobación innecesaria de los alumnos; falta de disciplina y hábitos de estudios ineficaces; poco uso de la investigación educativa y sobre todo una politización excesiva en la arena educativa que entorpece seriamente el cumplimiento de los programas.



# Cómo mejorar el sistema educativo mexicano. Algunas propuestas para la reflexión

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña<sup>1</sup>

## 1 Tras bambalinas

**P**ara llevar a cabo las propuestas planteadas en este documento es necesario generar una serie de condiciones en el contexto social y económico, tales como una nueva red de lazos sociales, un salto al desarrollo económico, un programa para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, abatir la discriminación y la exclusión, y un nuevo trato para los ciudadanos en todos los aspectos de la acción pública. Para ello es preciso ampliar el gasto social y en su caso transformar las políticas públicas asociadas con este rubro.

Es claro que para vencer las brechas sociales no es suficiente la voluntad política ni los procesos legitimados por los sistemas democráticos; es necesario, además, entender su origen. La desigualdad no empieza ni ter-

---

<sup>1</sup> Académico de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), actualmente Director de Unidades UPN.

El autor agradece la colaboración de Rodian Adalberto Rangel Rivera en la redacción de este documento.

mina en la distribución de los ingresos. La desigualdad se da en los procesos más cotidianos de la vida diaria, se expresa en los ámbitos de oportunidad que se originan en las políticas públicas y en el funcionamiento mismo de la sociedad. Por esto, es necesario el fortalecimiento del Estado para mermar la desigualdad social. No se puede construir igualdad con un Estado disperso, sin gobernabilidad, en el que prevalezcan los intereses de unos cuantos.

Para quienes trabajamos en el sector educativo desde hace varias décadas es importante concebir la educación como un conjunto de competencias y capacidades que necesitan las personas para desarrollar proyectos y sentidos de vida<sup>2</sup>. La oportunidad de acceder y permanecer en ella hoy es más significativa en la medida que ello sirva para emprender proyectos, desarrollar comunidades de aprendizaje y enfrentar los retos de la globalización del mundo moderno. Las propuestas que aquí se plantean son expresiones de diferentes actores del proceso educativo que a lo largo y ancho del país confluyen en los espacios de las Unidades y Subsedes de la Universidad Pedagógica Nacional.

## 2 Políticas públicas para la educación

Para mejorar las políticas públicas asociadas al ámbito educativo es importante considerar el conjunto de evaluaciones nacionales e internacionales de los diferentes programas educativos realizadas durante este sexenio. Es importante señalar que un avance significativo fue el de plantear las reglas de operación para cada uno de estos proyectos, que implicaban el mejoramiento de la utilización de los recursos y su transparencia. Lo que obligaba al gobierno federal y a los gobiernos estatales a utilizar los recursos económicos de forma más eficaz.

Un mecanismo para reformular las políticas públicas y los programas que de ellos se derivan es hacer consistentes los resultados de las evaluaciones.

Una tendencia mundial que sería necesario recuperar es la de formular políticas educativas asociadas a programas de otras instituciones y sectores. La propia evaluación arrojaría resultados sobre su eficacia social. Con la

<sup>2</sup> Ver documento sobre el modelo educativo de la Licenciatura en Intervención Educativa. [www.lie.upn.mx](http://www.lie.upn.mx).

instrumentación de estas políticas públicas se aseguraría un acceso equitativo de los mexicanos al conjunto de recursos requeridos en las distintas etapas de sus vidas para desarrollar la vida laboral, familiar y comunitaria de manera efectiva y saludable, y enfrentar con seguridad las oportunidades que el desarrollo de nuestro país les ofrece y ofrecerá crecientemente.

### 3 Sistema estatal y nacional de evaluación

En este sexenio se formalizó la creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. Algunas sugerencias convenientes para mejorar el funcionamiento de este instituto son las siguientes: vincular los resultados arrojados por el Instituto a las instancias gubernamentales que toman decisiones para que tengan un mayor sentido de pertinencia; promover la autonomía de esta instancia evaluadora de la Secretaría de Educación Pública; crear sistemas estatales de evaluación vinculados a un sistema de proyectos de investigación que den seguimiento a las diferentes políticas y programas educativos estatales, y que éstas, a su vez, trabajen de forma articulada con los diferentes sistemas de información que se han generado en las entidades federativas.

### 4 Educación inicial y preescolar

Una de las preocupaciones será la de poder formular una política integral donde participen varias secretarías de estado con el fin de instrumentar un sistema de protección a la infancia destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños en sus primeros seis años de vida.

Un propósito central de mejora del sistema educativo sería que al término del preescolar, las diversas políticas y los diferentes programas contemplados en el sistema de protección a la infancia deberán haber disminuido drásticamente el efecto del origen socioeconómico sobre las capacidades de los niños y niñas de México.

Una de las experiencias que tendría que recuperarse es el modelo que la Universidad Pedagógica Nacional desarrolló con la evaluación del Programa Escuelas de Calidad en el nivel preescolar. Dicho modelo reconoce la capacidad de autonomía de los centros escolares, pero con un proceso de acompañamiento que implica procesos de autoevaluación, de evalua-

ción externa, con instrumentos y procesos pertinentes, y con un modelo de acompañamiento que abre los espacios para producir un diálogo entre los evaluadores externos y los miembros de la comunidad del centro escolar. Paralelamente, este proceso puede darnos resultados locales o nacionales, los cuales tendrían que ser considerados por las instancias educativas que toman decisiones en términos de políticas y programas educativos<sup>3</sup>.

En este sentido, tendrían que desarrollarse y aplicar nuevos instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación que permitan una gestión integrada, pertinente y orientada a los resultados de este sistema de protección a la primera infancia.

Uno de los componentes de este sistema será una política amplia de estimulación temprana para todos los niños y niñas que se encuentren en algún espacio institucional y no institucional. También habría que establecer un sistema de atención para niños/as entre cero y cuatro años, que atienda a todos los niños/as provenientes de los sectores más pobres de la población y a todos los niños y niñas cuyas madres trabajen. Esto permitirá, además, que los niños y niñas más pobres puedan acceder antes a los programas de alimentación escolar u otro similar que se instrumentará en este programa de atención a la primera infancia.

## 5 Educación primaria

Para mejorar la educación primaria será necesario aplicar un programa gradual de Jornada Escolar Completa a todas las escuelas del país y aseguraremos que las horas adicionales sean utilizadas en actividades para las cuales exista clara evidencia de resultados formativos.

Los diferentes programas y materiales de estudio deberían promover la experimentación, la aplicación y práctica de conocimientos, su aplicación a situaciones concretas.

Para mejorar la práctica pedagógica es necesario formular programas de formación que atiendan las necesidades por centro escolar y no de forma individualizada, como hasta hoy lo han venido formulando los lineamientos de los programas de actualización al magisterio. Los mecanismos de formación deberían contener no sólo la reflexión de la práctica docente y su confrontación

<sup>3</sup> Consultar Informe parcial de los resultados de la evaluación del preescolar- PEC 2003-2005. SEP-UPN-ACUDE.

con las diferentes teorías educativas, sino recuperar aquellas prácticas pedagógicas que hubieran demostrado su eficacia social y sus logros académicos<sup>4</sup>.

## 6 Educación indígena

Aunque en la actual administración se le dio un gran impulso a la educación intercultural, es necesario destacar la ausencia de una política nacional que articule los esfuerzos de diferentes espacios educativos asociados con esta problemática. Las acciones desarrolladas por la Coordinación de Educación Intercultural, la Dirección de Educación Indígena, las Universidades Interculturales y los programas educativos de la UPN fueron desarrolladas de manera poco coordinada y repitieron esfuerzos que podrían haber sido canalizados con mayor eficacia social. Es por ello que se requeriría de un gran esfuerzo interinstitucional para delimitar los ámbitos de intervención de cada una de las instituciones y poder mejorar los procesos educativos en los grupos indígenas.

Para atacar las brechas abiertas por nuestro sistema social será necesario un gran esfuerzo para atender la formación de aquellos maestros y maestras que atienden a este sector a través de un programa intensivo durante los primeros años de gobierno. El propósito de esta política pública sería el de fortalecer la enseñanza de las lenguas indígenas entre los maestros y las maestras que atienden a los centros educativos ubicados en estas comunidades. Pasaríamos de la formulación de una norma a acciones decididas que impacten los procesos de aprendizaje de nuestros niños y niñas.

De manera paralela sería importante elaborar materiales escritos en lenguas indígenas que expresen sus formas de concebir el mundo y no simples traducciones literales de los libros de texto.

El papel de la UPN en estas tareas sería fundamental, ya que acumula más de 20 años de producción en el diseño de planes de estudio<sup>5</sup> y materiales para la educación intercultural para grupos indígenas y no indígenas.

<sup>4</sup> Se recomienda consultar el texto “Análisis de la práctica pedagógica videograbada”, SEP, UPN, y Heurística educativa, 2005.

<sup>5</sup> La universidad ha diseñado diferentes programas de estudio tales como la Licenciatura en Educación Indígena en la unidad Ajusco, las licenciaturas en Educación Preescolar y en Primaria para el medio indígena, plan 1990, la línea de educación intercultural de la Licenciatura en Intervención Educativa, plan 2002, y la Licenciatura en Desarrollo Comunitario, plan 2006.

Cabe destacar la necesidad de abordar y desarrollar la educación intercultural para aquellos grupos no indígenas que son los que generan, bajo ciertas circunstancias, actitudes de discriminación y de racismo.

## 7 Educación superior

Uno de los puntos que es importante revisar es el modelo de financiamiento de la educación superior. Analizar cuidadosamente si los programas integrales de fortalecimiento institucional, los programas de mejoramiento al postgrado y los diversos padrones de programas educativos, así como los diferentes procesos de acreditación y certificación de los programas educativos están contribuyendo a mejorar la calidad de la educación y a disminuir la brecha entre las diferentes instituciones de educación superior.

Habría que reformular algunos de los indicadores sobre los cuales opera el modelo de educación superior. Por ejemplo, sería importante asociar los indicadores de retención, reprobación y eficiencia terminal con los grados académicos solicitados por este modelo, así como asociar el número de estudiantes atendidos con las condiciones económicas y socioculturales en donde se ubican las instituciones. En este mismo sentido habría que revisar los diferentes esquemas de estímulo a la docencia y a la investigación que se vienen instrumentando en la educación superior desde hace más de una década.

También es necesario revisar los esquemas de generación de nuevas instituciones de educación superior, así como el reordenamiento de las ofertas educativas en el interior de las propias instituciones de educación superior, con la finalidad de atender ámbitos emergentes que se derivan de nuevas necesidades sociales o del propio desarrollo del mercado.

Además de ello, habría que hacer uso de los recursos de infraestructura de una forma más racional y con mayor eficacia social en todo el sistema educativo. Es notorio que un porcentaje de los edificios federales, estatales o municipales son utilizados sólo en alguna jornada de trabajo, lo que no permite una utilización óptima de las instalaciones en el sector educativo.

## 8 Las escuelas normales

Durante este sexenio, en este componente del sector educativo se desarrollaron múltiples proyectos de evaluación y seguimiento, así como progra-

mas especiales de financiamiento, sin que se aprecien mejoras significativas en la formación inicial de maestros. Parte de la problemática se ubica en los procesos endogámicos que viven estas instituciones, con la excepción de algunas escuelas que por su dinámica han podido delimitar los ámbitos de competencia entre lo sindical y lo académico<sup>6</sup>.

De hecho, algunas de las propuestas que fueron formuladas para mejorar a las Escuelas Normales en un proceso de consulta que abarcó desde espacios estatales hasta nacionales no se han puesto en operación. Considero que una medida que podría romper este proceso sería la instrumentación, para el ingreso del personal académico, de concursos de oposición abiertos y con participación de académicos de otras instituciones de educación superior, además de impulsar de manera coordinada el proceso de formación en los ámbitos de la docencia y de la investigación, como una política afirmativa que posibilite la recuperación de la amplia experiencia de los formadores de docentes.

Otro mecanismo de gestión educativa sería la formulación de proyectos educativos de docencia, investigación o intervención educativa con la colaboración de otras instituciones de educación superior.

No basta el fortalecimiento de la infraestructura de la Escuelas Normales, se requiere que parte del financiamiento tenga un sentido más formativo, tal y como se está demostrando en las evaluaciones del Programa Escuelas de Calidad. La mejora de la infraestructura ayuda, pero muchas veces no tiene un impacto directo sobre los proceso de aprendizaje y sobre los logros académicos de los estudiantes.

Por último, habría que repensar dos cuestiones: el grado de centralización de los programas académicos, el cual ha sido un factor limitante para el desarrollo de la Escuelas Normales, y la posibilidad de abrir el ingreso de maestros de educación básica a través de concursos estatales, donde los egresados de las normales tendrían una condición de igualdad con los otros aspirantes.

## 9 La Universidad Pedagógica Nacional

La Universidad debe entrar en un proceso de descentralización, en el mar-

<sup>6</sup> Revisar los diagnósticos sobre la formación de profesores elaborados estatalmente y aquellos documentos que fueron generados por la Dirección de normatividad de la Subsecretaría de educación básica y normal de esa época.

co de la educación superior. Esto implica poner a consideración de las instancias gubernamentales el proceso de descentralización, lo cual implicaría la elaboración de un estatuto general y su ley orgánica. Para las Unidades UPN ubicadas en los estados podrían buscarse mecanismos que permitan darles el carácter de instituciones de educación superior descentralizadas en el marco de un acuerdo federal.

Los órganos de gobierno colegiado deberían modificarse siguiendo los lineamientos<sup>7</sup> que desde hace varios años norman el funcionamiento de la Universidad, pero deberían ser ampliados para buscar una mayor participación y compromiso de la comunidad universitaria con sus diferentes programas educativos.

En el caso de los órganos de gobierno unipersonales –desde la Rectoría hasta los Directores y Coordinadores de área, así como los Directores de las Unidades UPN–<sup>8</sup>, tendrán que ser electos por los miembros de los espacios acotados en el ámbito de su competencia, considerando su trayectoria académica y de gestión universitaria, así como el compromiso y la identificación con la propia Universidad Pedagógica Nacional. Es un hecho que los universitarios han demostrado su capacidad para gobernarse a sí mismos, lo cual abre la posibilidad de desarrollar en los próximos años un proyecto de Universidad compartido que de respuestas eficaces a las necesidades de los diferentes entornos socioculturales de esta Universidad Nacional.

Por otra parte, debería continuarse el reordenamiento de la oferta educativa, vertebrando las ofertas de licenciatura con el postgrado, y procurar una mayor pertinencia social y educativa de los programas educativos, de acuerdo con las necesidades sociales de las regiones en las que se ubican los espacios universitarios. Paralelamente se impulsaría un programa de formación de los académicos para obtener los grados de maestría y doctorado, así como un programa de atención para los estudiantes a lo largo y ancho de toda la república.

Finalmente, se requiere un programa especial de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura y la creación de plazas en las Unidades UPN, para consolidar los programas puestos en marcha en los últimos años,

<sup>7</sup> Reorganización académica de la unidad Ajusco.

<sup>8</sup> En 1995 se formuló y fue aprobado por el Consejo Académico un Plan de Desarrollo Institucional que incorporó algunos lineamientos para la reorganización de las unidades UPN en el contexto de la federalización.

que atienden centralmente el crecimiento de la demanda en educación superior. Todo ello sujeto a procesos de concursos abiertos, públicos y con la participación de académicos de otras instituciones de educación superior.

Para concluir, debo decir que una educación de calidad es más que un proceso de enseñanza formal que comienza en la escuela y culmina con un diploma: es el conjunto de actividades, desde la cuna hasta la tercera edad, a través de las cuales las personas desarrollan y adaptan las competencias requeridas para desarrollar sus vidas satisfactoriamente, por lo cual es necesario pensar en la atención del sistema educativo más allá de los procesos escolarizados.

En esta lógica sería conveniente atender a los niños y niñas de la primera infancia, a personas con capacidades diferentes, a los nuevos procesos que se han generado en la diversidad cultural de los jóvenes y de las personas mayores. Cada uno de estos rubros implicaría nuevas formas de financiamiento de la educación, de otra manera las políticas y programas serían sólo un paliativo de los procesos de exclusión de la sociedad mexicana.





# La educación básica en México

Etelvina Sandoval Flores<sup>1</sup>

**S**i consideramos a la educación como la más alta prioridad, una palanca para el desarrollo social y económico y la vía principal para construir una ciudadanía crítica, solidaria y participativa, el objetivo de cualquier país debe ser fortalecerla.

La educación es un derecho social básico y a la vez un recurso importante del desarrollo, y para alcanzar la que México necesita habrá que enfrentar y afrontar los desafíos que supone superar el rezago educativo acumulado, la marginación de que han sido víctimas millones de niños y jóvenes en prácticamente todos los niveles del sistema educativo nacional, el analfabetismo que se ha mantenido casi estático desde hace varios años, el bajo aprovechamiento escolar mostrado en las evaluaciones tanto nacionales como internacionales, las precarias condiciones en que laboran la mayoría de maestros del país, por citar sólo algunos aspectos de la realidad educativa en nuestro país.

En este contexto, la educación básica tiene una connotación particular pues es la que atiende, entre sus tres niveles educativos, a 24 millones de estudiantes de los 31 millones que hay en todo el sistema educativo nacional. Es una aspiración elevar el nivel educativo de la población, pero la

---

<sup>1</sup> Doctora en Pedagogía. Profesora Investigadora de la UPN-Ajusco. Directora de Educación Normal de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la SEP (2001-2005).

La autora agradece la colaboración de Edmundo Martín del Campo Sandoval en la redacción de este documento.

realidad nos muestra que, como efecto de la pirámide educativa que actualmente existe en nuestro país, la educación básica es el único espacio escolar por el que transitarán muchos mexicanos.

Dada la brevedad de este texto y la amplitud de los asuntos que podrían abordarse, tocaré a grandes trazos cuatro grandes aspectos que deberán ser objeto de atención prioritaria para la mejora de la educación básica: La inequidad vinculada a calidad, la cobertura, la orientación pedagógica del ciclo y la formación de maestros.

## 1 Para mejorar la calidad hay que combatir la inequidad educativa

Una característica de la educación básica es la abismal diferencia existente entre las escuelas, que se concreta en calidades distintas de educación para los niños. Por regla general, las escuelas urbanas tienen mejores condiciones que las rurales, aunque en su interior esa división también muestra diferencias. De las urbanas, las particulares tienen mejores rendimientos que las públicas; y entre las rurales, las escuelas indígenas son las menos favorecidas.

En un estudio realizado en el año 2000, Justa Ezpeleta habla de la “precariedad institucional” de las escuelas ubicadas en los poblados rurales pues se caracterizan por el ausentismo de los maestros y la inestabilidad de la planta docente:

“La entrada y salida de personal docente en todas las escuelas (del estudio) sucede a cualquier altura del año. De ello resulta que un grupo de alumnos puede tener cuatro o cinco maestros en un año” p: 11.

La educación indígena comparte estas y otras circunstancias: “precaria infraestructura, ausentismo docente y prácticas pedagógicas ineficaces” (INEE, 2004). En ellas se aplica el modelo de “formación de profesores en la práctica” contratando jóvenes -generalmente de la localidad- que se forman como maestros en el grupo mismo y cuentan con pocos apoyos para su formación profesional. Asimismo, para las comunidades pequeñas y aisladas, lo que reciben los niños son cursos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) impartidos por jóvenes con estudios de bachillerato que son reclutados con la oferta de una beca.

La secundaria tiene diversas modalidades: secundaria general, técnica, de trabajadores y telesecundaria; estas últimas tienen más presencia en las

zonas rurales o indígenas, aunque también pueden estar ubicadas en zonas urbanas.

Las inequidades del sistema educativo son profundas, pues el grado de urbanización de las poblaciones está asociado con factores sociodemográficos y socioeconómicos que impactan en la calidad del servicio educativo. Incluso el tamaño de las escuelas y, de manera colateral, las características de los maestros que las atenderán y los procesos escolares que pueden desarrollarse en estas condiciones, se vinculan a dichos factores que, finalmente, producen distintas calidades en el servicio que ofrecen. El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, de muy reciente creación, reconoce que esta situación debe considerarse en el análisis de los resultados de las evaluaciones a escuelas:

Hay diferencias muy grandes entre los resultados de diversos sectores del sistema. El peso de los factores del contexto que influyen en el aprendizaje hace que las distancias máximas se encuentren entre los resultados de los alumnos de sectores sociales de contexto más favorable, que son las escuelas privadas (por un lado), y los que pertenecen a los contextos de condiciones más desfavorables, los de escuelas de zonas urbanas y rurales de alta marginalidad y, sobre todo, los alumnos indígenas (por el otro) (INEE, 2004 p: 229) <sup>2</sup>

Por ello, debemos reconocer estas diferencias para aplicar políticas de discriminación positiva que permitan tratar de manera diferente a escuelas con realidades distintas. Es necesario recuperar la información existente que posibilite analizar estos problemas educativos en contexto.

## **2 La cobertura y la permanencia, factores importantes**

Pese a los esfuerzos realizados, la desigualdad educativa persiste, excluyendo a millones de personas del acceso a la educación e impactando con más fuerza donde más pobreza existe. Por ello, la determinación de lograr cobertura universal en la educación básica, que además sea de calidad, es un compromiso ineludible y posible de cumplir.

<sup>2</sup> Por ello, el INEE señala que para evaluar aprendizajes en las escuelas es necesario generar indicadores que permitan registrar aspectos cuantitativos y también cualitativos.

Pese a que el nivel preescolar se estableció como obligatorio recientemente, los jardines de niños sólo absorben 59% de la demanda. Por lo tanto, dar acceso a casi tres millones de niños en este nivel es indispensable, para lo cual deben construirse las aulas y crearse las plazas necesarias.

En lo que se refiere a la educación primaria –que de acuerdo con la información oficial tiene una cobertura de 93% en el nivel nacional, aunque al igual que en el resto de los niveles el comportamiento regional y por estados es diferente–, será importante analizar cuáles son los estados donde se requiere construir más aulas y crear más plazas del nivel.

El reto más claro de la educación básica, en este rubro, sigue siendo asegurar efectivamente la cobertura universal en secundaria. Actualmente es de 87.0%, con una eficiencia terminal de 80.1%, deserción de 6.4% y una alta reprobación (18.3%).

En todos los niveles, pero particularmente en secundaria, además del ingreso debe fortalecerse la permanencia y el aprendizaje de los alumnos. Entrar, permanecer y aprender debe ser el sentido de todo el ciclo básico y esto hay que remarcarlo para secundaria. Los datos dicen algo, pero la realidad nos muestra que una gran cantidad de estudiantes abandonan la escuela por razones económicas, familiares y escolares. Es necesario detener este proceso, por lo que es imprescindible establecer un programa especial de becas en este nivel, al mismo tiempo que imprimirle una nueva orientación a las prácticas escolares que tienden a expulsar a los niños del sistema educativo.

### **3 Orientación pedagógica adecuada para mejorar los aprendizajes**

La educación básica es un ciclo desarticulado; los tres niveles que la componen operan con lógicas diferentes. Preescolar, primaria y secundaria tienen modelos pedagógicos y organizativos muy distintos y a veces contrapuestos entre sí, por lo que estamos lejos de la coherencia y continuidad en la que se viene trabajando desde 1993.

Si creemos en los resultados de las evaluaciones internacionales que se han venido aplicando en los últimos años, es posible afirmar que los alumnos de primaria y secundaria tienen un bajo nivel de aprendizaje en promedio. Pero independientemente de estos indicadores, es perceptible que la escuela mantiene un modelo educativo que no está respondiendo ya a las nuevas exigencias de una sociedad globalizada e informatizada. En esto,

hay también grandes diferencias entre los diversos sectores del sistema que son expresión de la inequidad antes señalada.

Por ello, es importante trabajar en la definición de la orientación pedagógica de cada nivel con una perspectiva de articulación, para incidir en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Esta orientación debe hacerse en estrecha relación con la formación inicial de maestros y teniendo como horizonte el siguiente ciclo educativo, el de educación media.

De los tres niveles, es probablemente la secundaria la que requiere una atención especial. En el Plan Nacional de Educación 2001-2006 se habló de realizar una reforma integral de este nivel educativo (Reforma Integral para la Educación secundaria, RIES), que en su diseño e intentos de aplicación ha atravesado por serios problemas

Es cierto que la secundaria requiere una reforma, lo que no está claro es si la RIES es la adecuada. Una investigación que realicé a mediados de los años noventa<sup>3</sup> mostraba la necesidad de realizar una transformación en la educación secundaria que verdaderamente impactara en la escuela; de ella retomo aquí dos de las conclusiones que vienen al caso:

- Resulta necesario reconocer el contexto, la diversidad y las condiciones actuales de la secundaria para realizar una *transformación estructural* que posibilite una organización diferente en las escuelas y permita condiciones de trabajo, aprendizaje y desarrollo para los sujetos que participan en la vida escolar.
- Es preciso definir el sentido de la educación secundaria y trabajar en una concepción orientadora acerca de la pedagogía y las didácticas necesarias para el nivel, así como del sujeto al que va dirigida.

Si bien uno puede reconocer la intención de atender muchos de los problemas de la educación secundaria señalados en los documentos de la RIES -que otros especialistas también han señalado-, su propuesta dista mucho de atenderlos verdaderamente, pues hay aspectos no tocados que son cruciales y requieren ser considerados:

- Apoyos. Una escuela con apoyos materiales y recursos humanos es fundamental. No puede hablarse de un cambio con base en la buena

<sup>3</sup> La investigación fue publicada como *La trama de la escuela secundaria. Institución, relaciones y saberes* (2000), México: Plaza y Valdés-UPN.

voluntad, y menos con el argumento que la RIES enarbola sobre el alto costo que implica cada alumno. Habría que revisar el caso de escuelas exitosas como la Escuela Secundaria Anexa a la Normal Superior de México, donde con un presupuesto específico (por cierto no muy alto) y la colaboración de los padres de familia mantienen el plantel en condiciones óptimas de trabajo y cubren las necesidades de material didáctico de los maestros. El plantel fue pionero del proyecto “Secundaria Siglo XXI”, que implica el uso de la tecnología para la enseñanza, y es una de las escuelas secundarias públicas con mejor aprovechamiento en el nivel nacional. De manera contraria a la actual propuesta, aquí el currículum no se recorta, al contrario se amplía, pues han agregado dos materias al plan de estudios (otra tecnología y computación), tienen dos horas de asesoría a la semana y diversas actividades complementarias: talleres de ciencias, matemáticas con calculadora, cómputo, clubes de danza, orquesta, coros, teatro, etcétera. Para cubrir esto, los estudiantes asisten a la escuela de tiempo completo (en contraturno).

- Apropiación de un proyecto. Las condiciones laborales de los maestros de la escuela mencionada anteriormente no difieren de los del resto de las secundarias pues atienden hasta diez grupos, pero hay un sentido de pertenencia al plantel, de orgullo por su trabajo y, lo más importante, de apropiación de una propuesta de trabajo en la que todos participan. Esto es seguramente una carencia de la RIES, pues los maestros no solamente no se la han apropiado, sino que la conocen muy parcialmente.
- Formación de directivos. Un aspecto indispensable para una verdadera transformación de la secundaria son los directores (directivos), pues son clave para una buena organización de la escuela. Al respecto es interesante señalar el caso de una escuela conflictiva y de mal prestigio en Iztapalapa, DF., a la cual la autoridad educativa estatal le cambió director, la convirtió en escuela de tiempo completo y le dio apoyo para trabajar. Ahora este plantel se ha transformado radicalmente y ha mejorado su nivel. Como vemos, apoyos institucionales y directivos con una buena formación y orientación son insustituibles para una verdadera mejora educativa.
- La actualización de los maestros en servicio es el otro aspecto indispensable. No sólo para que dominen los nuevos enfoques de conocimiento, o las nuevas orientaciones de un plan de estudios, sino para que puedan tratar y atender los problemas que los estudiantes presentan en la actualidad. Hay que recordar que en secundaria existe una buena proporción de

profesionistas formados en universidades (al menos en el DF), quienes consideran que los cursos ofertados por la SEP son de baja calidad. Por ello es necesario pensar en el sujeto docente que atiende la educación secundaria para planear acciones pertinentes a su perfil y necesidades.

- Finalmente y sin ser exhaustiva sólo señalo la necesaria articulación de cualquier propuesta de cambio con las escuelas que forman a quienes serán maestros, aspecto que veremos en seguida.

#### 4 Los maestros y su formación

Cualquier mejora educativa implica poner énfasis en los maestros, pues de ellos depende –en buena medida– el cambio en la escuela y son un factor clave para mejorar la calidad de la educación.

No obstante, la formación inicial y en servicio tradicional al parecer no está permitiendo a los docentes cimentar en sus alumnos los conocimientos y habilidades mínimos para participar en una sociedad cada vez más compleja y heterogénea, y todas las comparaciones internacionales indican que debe mejorarse la formación de los profesores. Aunque también es cierto que el impacto y la calidad de los programas de formación docente son difíciles de medir, sobre todo teniendo en cuenta que la investigación y sistematización de experiencias es escasa y limitada (Autor, año:1).

De acuerdo con un documento de la OEA sobre la formación de maestros en América (2004), hay aspectos compartidos, sobre todo entre los latinoamericanos, como son las condiciones laborales, el prestigio social, los salarios y el papel que juega el género en la profesión. Las políticas y las reformas que afectan la formación y el trabajo de los docentes están estrechamente relacionadas con estas realidades de vida profesional, y podemos afirmar que “La forma en que los maestros son educados, depende en gran medida de la forma en que los sistemas educativos conciben su trabajo y el papel de los maestros” (OEA, 2004:3).

Estas condiciones tienen efectos perjudiciales en la práctica docente, alejan a los candidatos más prometedores de la carrera docente y disminuyen el valor que la sociedad deposita en sus escuelas y sus maestros.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Una manifestación de esto es que en la ciudad de México, la educación pública ha perdido a las clases medias, las cuáles inscriben a sus hijos en escuelas particulares. Incluso los mismos maestros pocas veces llevan a sus hijos a las escuelas públicas donde ellos trabajan

En algunos países, el abandono de la profesión docente es otra de las manifestaciones asociadas al bajo prestigio profesional; en Estados Unidos y Canadá, uno de cada tres maestros abandona la docencia después de tres años de servicio, y uno de cada dos deserta después de cinco años de servicio (SEP-.DGENAMDF, 2005).

En México, si bien no existe el fenómeno del abandono –en buena medida gracias a la definitividad en el empleo–, no se ha podido lograr la aspiración de que los mejores ingresen a la carrera docente; además, muchos maestros en servicio están desanimados, debido al escaso reconocimiento social a su labor y a las difíciles condiciones de trabajo que enfrentan.

También hay que reconocer que, pese a las difíciles condiciones de trabajo, existe un compromiso social en muchos docentes. De ahí la importancia de lograr que hagan suyo y se comprometan con un proyecto educativo.

En él, la formación inicial y el desarrollo profesional del magisterio en servicio deberán mantener continuidad y estar articuladas con la educación básica, nivel en el que trabajarán o trabajan ya los docentes.

No es ocioso insistir en ello, pues la formación inicial sigue viéndose –en los hechos– como un espacio separado de la actividad profesional y no se la considera como parte importante de las propuestas hechas en las reformas de la educación básica. Un ejemplo: la reforma al currículum de secundaria en 1974 cambió la enseñanza por asignaturas a áreas de conocimiento, pero la Escuela Normal Superior (ENS) siguió formando maestros por asignaturas hasta que en 1983 modificó su plan de estudios y formó ya maestros por áreas de especialidad; es decir que existió un rezago de 12 años entre la modificación en la secundaria y el egreso de la primera generación de maestros formados con la orientación de este nivel educativo. Para 1993 la reforma en secundarias regresa a la enseñanza por asignaturas y en la ENS los futuros maestros siguieron formándose por áreas hasta 1999, fecha en que se implementa un nuevo plan de estudios por asignaturas; en este caso hablamos de un rezago de diez años. Y para reafirmar esta situación, en la elaboración de la RIES estas instituciones no fueron convocadas.

Por lo que hace al magisterio en ejercicio, es necesario evaluar los modelos vigentes de actualización, que poco han impactado en las prácticas en el aula, y buscar medidas efectivas para que esta acción apoye directamente en las escuelas.

En ese contexto, desde principios del 2003 la SEP acordó iniciar un proceso para definir una política nacional dirigida a la formación y el desarrollo profesional de los maestros, cuyo resultado fue un documento que plantea –entre otras cosas– la necesidad de reforzar las medidas de control sobre el magisterio, impulsando la evaluación de los docentes y las escuelas con base en estándares de rendimiento (certificación). Con ello se deposita implícitamente en la escuela y sus maestros toda la responsabilidad de los resultados educativos, y aunque no se puede negar el papel del magisterio en los actuales resultados educativos, también es cierto que éstos son producto de un fenómeno multifactorial que, para atenderse correctamente, requeriría de un análisis y evaluación previa de la actuación de las diferentes instancias involucradas.

Para concluir:

Los aspectos educativos antes señalados están unidos estrechamente. La educación que México necesita debe verse como un derecho social que requiere atenderse con calidad. Para eso es importante reconocer y considerar las diferencias abismales que existen en este servicio, dando apoyos diferenciales a las zonas y escuelas más necesitadas, como un contrapeso a la inequidad, por lo mismo, deberá prestarse también una atención total a la cobertura.

Trabajar en una orientación pedagógica que articule a la educación básica y la vincule con la formación de maestros (inicial y en servicio) implica un compromiso y la participación de este sector, pues las transformaciones sociales, pero sobre todo las transformaciones educativas, nunca se alcanzan por decreto, ni se hacen realidad en las aulas sólo porque hay un nuevo plan o propuesta. Implica construir las condiciones y, sobre todo, lograr su apropiación por parte de estos agentes educativos.

## Referencias bibliográficas

Ezpeleta, J y Weiss, E. (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*, México: CINVESTAV/Departamento de Investigaciones Educativas.

Secretaría de Educación Pública/Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el DF. (2005). *Estudio comparativo sobre la formación inicial de los maestros de educación básica en México, Estados Unidos y Canadá*,

- México: SEP/DGENAMDF.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2003). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México: INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2004). *La calidad de la educación básica en México 2004*, México: INEE.
- Organización de Estados Americanos (OEA)/Unidad de desarrollo social y educación (2004). “Diagnósticos, desafíos y lecciones aprendidas en formación docente. Documento”, Washington, D.C.: OEA.
- Sandoval, Etelvina (2000). *La trama de la escuela secundaria: Institución, relaciones y saberes*, México: Plaza y Valdés-UPN. “La formación y el desarrollo profesional docente. Elementos de diagnóstico para la Sub-región de Norteamérica”.



# Una visión educativa. Acciones ante el futuro

Felipe Tirado Segura<sup>1</sup>

**E**n este ensayo se presentan una serie de reflexiones en torno a la educación básica en México, estructuradas en cuatro apartados. En el primero de ellos se contempla una visión en torno a los desafíos que implica responder frente a los diversificados y vertiginosos cambios que se están suscitando en el momento actual. En el segundo apartado se reflexiona acerca de los propósitos educativos, su razón de ser, por qué, para qué y qué enseñar, en tanto es el punto de partida y definición que todo diseño educativo debe concebir. En la tercera parte se hace una consideración sobre los procesos, el cuándo y cómo promover la acción educativa, la relevancia que implica la gestión de la educación; asimismo, se presenta una reflexión en torno a los medios, quiénes y con qué, qué recursos tienen que considerarse. Finalmente, a manera de glosa, se esbozan y sugieren algunas acciones ante el futuro próximo.

## Desafíos

Los cambios en el devenir histórico se están dando en ritmos cada vez más acelerados, esto en todos los sentidos. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el desplome del socialismo real en Europa, la globali-

---

<sup>1</sup> Psicólogo, Doctor en Educación. Jefe del Programa de Investigación Psicoeducativa de la Facultad de Estudios Superiores Iztacala (FES), Secretario del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), ex Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Educación Básica.

zación empresarial y financiera, la distribución cada vez más polarizada de la riqueza entre las naciones, la presencia de grandes sectores sumidos en la pobreza y núcleos muy reducidos en la riqueza extrema, los deterioros ambientales, la conformación de bloques supranacionales como la Unión Europea, los flujos de migración a otros países y a las zonas urbanas, el desarrollo científico y tecnológico, la especialización del trabajo altamente calificado, son algunos de los muchos eventos que están transformando profundamente y de manera vertiginosa las circunstancias de la vida contemporánea.

Los modelos o paradigmas que resultaban operativos se hacen obsoletos, la caducidad conceptual, de saberes y tecnologías tiende a ocurrir en tiempos más cortos, lo que presenta un desafío sin precedentes, perfilado por un futuro próximo que necesariamente tendremos que enfrentar. Entre mejor sepamos posicionarnos ante las nuevas circunstancias, mayores serán nuestras posibilidades de encontrar oportunidades para obtener provecho, pero sobre todo, sabremos mitigar los múltiples perjuicios que estas circunstancias traen consigo.

La veloz propagación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (*TIC*) está generando flujos de interconexión sin precedentes. Estos intercambios de ideas, capitales, mercadotecnias, foros de discusión, ediciones electrónicas, *blogs* personales, periodismo virtual, música digital, bancos de iconografía, entre muchos otros, están impactando la vida social, se están formando vastas comunidades virtuales integradas en redes globales, con costos de intercomunicación que resultan insignificantes en cuanto a su propagación, a velocidades instantáneas, en las que queda disponible el acceso a la información en todo el planeta donde hay conexión a la red.

La revolución tecnológica tiene muy importantes implicaciones para la educación, en tanto ha generado un nuevo medio que sugiere y promete múltiples oportunidades para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje; además porque estos medios parecen ser preponderantes en las preferencias de las nuevas generaciones. Todo indica que será necesario conocer su uso y manejo para subsistir dentro de los patrones dominantes de vida del futuro próximo. El impacto de las nuevas tecnologías en la vida contemporánea constituye una transformación que perfila nuevas formas culturales.

De acuerdo con los reportes de los estudios de *PISA*<sup>2</sup>, se señala que hay indicios de que los estudiantes que poseen competencias como usuarios de cómputo, tienden a obtener en general mejores resultados en todos

<sup>2</sup> PISA (*Programme for International Student Assessment*)

los tópicos escolares. Claro está que sabemos que hay una relación entre quienes tienen acceso a medios computarizados y el capital cultural familiar, con todo lo que esto implica, por lo que este planteamiento debe llevarnos a considerar una enorme problemática: la distribución de las condiciones y oportunidades educativas.

Es muy preocupante apreciar que los grupos de pobreza siguen creciendo y la riqueza se concentra en grupos reducidos. Estas desigualdades en la distribución del ingreso generan grandes tensiones sociales y amenazan la gobernabilidad. Sus efectos perniciosos se ven reflejados también en el sistema educativo, donde los sectores sociales con más posibilidades pueden aprovecharse de las ventajas de las nuevas pedagogías y los recursos tecnológicos, en tanto que los grandes sectores marginados, particularmente los que están en situación de extrema pobreza, presentan signos inquietantes de mayor pauperización en sus niveles de logro educativo<sup>3</sup>.

La educación debe afrontar las nuevas circunstancias, reconocer las limitaciones y las potencialidades para saber aprovecharse de éstas, de lo contrario jugarán en nuestra contra. Requerimos romper las amarras conceptuales de los esquemas tradicionales, concebir nuevos paradigmas educativos, trazar la ruta para una renovación que permita generar las competencias necesarias para saber responder ante las circunstancias propias de este momento, y a lo largo de toda la vida.

La educación que tengamos modelará el país que tendremos, de aquí la relevancia y necesidad de promover las acciones requeridas que nos permitan enfrentar con ventaja el futuro. No vamos, nos llega un nuevo futuro, inevitable, impostergable, que tendremos que saber aprovechar. Aquí radica el desafío.

## Los propósitos

Necesariamente un punto de partida está en delinear cuál es el sentido de ser de la educación, perfilar su filosofía: por qué, para qué y finalmente qué enseñar.

([http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_37455\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37455_1_1_1_1_37455,00.html))  
(Consultada el 24/febrero/2006)

<sup>3</sup> Tirado S.F. (2004). "Perfiles del EXANI-I". En F. Tirado (Coordinador). *Evaluación de la Educación en México. Indicadores del EXANI-I*, México: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior. pp. 97-148.

La educación básica debe tener entre sus propósitos, facilitar y desarrollar las potencialidades de la persona que le permitan tener una vida con plenitud. De aquí, y ante un presente rápidamente cambiante, se requiere concebir un nuevo paradigma, dejar de promover una educación informativa, enciclopédica, para pasar a ser formativa y generadora de competencias.

Redefinir los propósitos en términos de competencias, nos lleva a poner énfasis en las capacidades y pericias de una persona para aplicar funcionalmente los conocimientos, aprender y saber reflexionar para poder solucionar problemas. Necesitamos saber pensar y formular planteamientos eficaces ante circunstancias dadas en diferentes contextos. Generar propósitos bien diferenciados y debidamente jerarquizados, definidos en niveles de logro, en los que sea posible monitorear permanentemente los alcances. Debemos diferenciar las competencias críticas constitutivas de lo básico, necesario e imprescindible, de las básicas deseables y complementarias.

Hay competencias imprescindibles que deben ser adquiridas en ciertas etapas de la vida, en momentos propicios y críticos; si éstas no se obtienen en el momento debido, la persona sufrirá la ausencia de bases estructurales que le llevarán a padecer serias limitaciones cognoscitivas, le pondrán en franca desventaja ante sus compañeros y frente a las circunstancias de la vida contemporánea. Se trata de concebir la nueva alfabetización cultural<sup>4</sup>.

La educación debe desarrollar las competencias para la vida, pero no sólo esto, que podría dejarnos en una concepción pragmática; de igual modo debe atender razones existenciales de vida, tales como ayudarnos a comprender quiénes somos, de dónde venimos, dónde estamos, hacia donde vamos. Hay que aprender a ser y hacer, desarrollar la valoración ética y la sensibilidad estética.

La educación debe permitir al educando comprender y actuar ante la continua transformación de la realidad natural y social que lo circunscribe; desarrollar intereses, competencias para el pensamiento crítico y creativo, pertinentes a las circunstancias de las personas, promover habilidades de aprendizaje, aprender a aprender a lo largo de toda la vida.

La formación requiere que el conocimiento sea significativo para el educando, que tenga relevancia y despierte su interés, que no se ofrezcan conocimientos atomizados en proporciones ingentes, desarticulados, sin

<sup>4</sup> Coll, C. (2006). "Lo básico en la educación básica", en: *Encuentro Internacional de Educación Preescolar. Educar por competencias: un cambio en el proceso didáctico*, México: Santillana, marzo.

concebir los tiempos, pausa y ritmos que requiere su asimilación, que tengan una coherencia y congruencia general que le den significación en función del propio educando. Se debe desarrollar el interés por saber, comprender, proponer, participar, contribuir, crear; escolares motivados que deseen aprender y no que sean obligados a aprender.

Se requiere concebir una formación articulada bajo un esquema general congruente, integral; que no esté parcializada y fragmentada en campos disciplinarios, concebida en un enciclopedismo impuesto, ajeno a la vida del educando. Si va aprender geografía y biología, por qué no empezar por los ríos y montañas de su pueblo; las plantas y animales de su entorno, lo que necesariamente estará más cercano a sus intereses y es parte de su identidad; por qué comenzar con ríos y fauna que le son distantes y extrañas, para los que no tiene referentes concretos en su realidad circundante. Personalizar la educación es saber diferenciar, partir de la realidad propia del educando y de sus intereses.

Hagamos la inmersión de la escuela en la vida real, desarrollemos la meta escolaridad, la educación o cognición situada, en la que se promueven situaciones tan cercanas a los fenómenos objeto de estudio como sea posible.

La edificación de las estructuras del conocimiento en el niño parten de los esquemas desarrollados en las experiencias con la realidad concreta, éstos se constituyen como los esquemas más primarios del entendimiento, los cuales operan como cimientos del discernimiento, lo que coloquialmente es referido como “sentido común”. El aprendizaje debe ser activo, constructivo, en tanto el alumno construye activamente el conocimiento derivado de la comprensión, es él y sólo él el arquitecto de su propio proceso de comprensión y asimilación, la educación puede y debe auxiliar, pero no lo puede sustituir, requiere edificar la comprensión a partir de sus esquemas primarios, pasando por los de mediana complejidad hasta desarrollar la cognición compleja y la meta cognición.

La escuela se ha olvidado de los materiales didácticos que son extraordinarias herramientas para el aprendizaje y la comprensión, tales como el ábaco o la balanza; que permiten experimentar de manera concreta las operaciones numéricas básicas. Antes de usar calculadoras o computadoras, el niño debería desarrollar sus esquemas básicos de entendimiento a partir de didácticas de manipulación concreta.

La formación tiene que ser concebida de manera integral, bajo la articulación de todos sus componentes, considerando tanto los conocimien-

tos, como los procedimientos, acciones, habilidades, destrezas, valores, afectos y actitudes, indispensables para la formación cultural del niño.

Hoy día los planteamientos curriculares son una convocatoria a la omisapiencia, abrumadora en cuanto todo lo abarca, sin jerarquías, desbordada en tanto no respeta los intereses propios del proceso de maduración del niño, desmedidos dado los tiempos curriculares disponibles; imprudente frente a las capacidades, intereses y el tiempo del proceso de asimilación requerido por el niño, imposibles ante las circunstancias docentes que afronta un profesor con grupos por arriba de 10 alumnos.

Hay una tendencia a incorporar nuevos contenidos acordes con los avances científicos-tecnológicos, pero no a desagregar, dictado por los colectivos de especialistas que siempre defienden sus parcelas de interés. Hay que jerarquizar y depurar los contenidos curriculares, convencidos de que menos es más. La claridad de las categorías conceptuales corresponde a la calidad del pensamiento. No es cantidad sino calidad. No es una cuestión de todo o nada, sino de graduar, ir de menos a más, siempre limitados al ritmo del nivel de asimilación del niño.

Un planteamiento curricular desmedido propicia sentimientos de incompetencia y fracaso ante lo inabarcable; invita al uso de las metodologías más tradicionales que promueven la enseñanza rutinaria, por memorización y el uso de recursos tan caducos como el dictado, que se tornan en fines en sí mismo, en tanto logran imponer disciplina y tener espejismos de que se está trabajando apropiadamente y alcanzando los conocimientos deseados, sin reconocer que pronto éstos quedarán en el olvido y sólo se recordará lo tedioso de las rutinas.

Los libros de texto gratuito de la *SEP* no hacen otra cosa que responder al plan curricular, se apegan a éste y así transcriben toda la problemática señalada, por lo cual se deberán revisar y readecuar bajo otra concepción para contribuir de manera efectiva a la formación de nuestros alumnos.

Cuando se evalúan los logros curriculares todo cuenta por igual; lo imprescindible, lo deseable y lo complementario se estima que tienen la misma importancia, y se termina exaltando a las ejecuciones más altas, a los logros extremos, los de alto rendimiento, en perjuicio de las ejecuciones medias que quedan segregadas, o las bajas que son estigmatizadas y marginadas, contribuyendo así a reafirmar la desigualdad, el desempeño deficiente, a fortalecer el fracaso escolar, en lugar de luchar por erradicarlo.

La nueva escuela debe ser conceptualizada como ambiente formativo; los propósitos y compromisos no son sólo con competencias organizadas

en torno a los saberes; sino que hay componentes socio-afectivos que responden a otras competencias sustantivas no menos importantes, como las sociales, éticas y afectivas. La adquisición de conocimientos debe concebirse como un proceso de cognición modulado afectivamente. La autoestima del niño, la valoración de sí mismo, la seguridad en sus competencias y habilidades de interrelación personal son fundamentales.

La vida social escolar constituye uno componente fundamental para la formación ética y cívica de los estudiantes. Si los alumnos no son respetados en su integridad, en sus derechos, ni tiene vías para hacerlos valer, si no se les enseña a construir acuerdos por consenso con sus compañeros, si no saben crear y respetar reglas de convivencia, si tienen que aceptar de manera sumisa arbitrariedades de profesores, entonces no se puede esperar se formen las actitudes cívicas democráticas y de legitimidad requeridas; menos si sólo se pretenden alcanzar con discursos de legalidad basados en una religión cívica con festividades patrióticas.

Una nueva visión de la educación se debe entender como un proceso de amplio espectro, el cual se da a lo largo de toda la vida, donde la escuela es sólo uno de los escenarios, que ni siquiera parece ser el de mayor trascendencia –sin restarle su importancia–. Es claro que la relevancia e impacto de la formación que se recibe en el núcleo familiar imprime las bases más trascendentales de la formación de las personas. Desde hace ya muchos años se tienen estudios<sup>5</sup> que indican que la escuela explica poco la varianza del desempeño del alumno.

Vista la educación dentro de un amplio espectro, además de la familia y la escuela, se deben reconocer muchas otras situaciones, circunstancias, instituciones y recursos coeducativos, que generan aprendizajes a lo largo de la vida, que son de gran importancia en la formación de las personas, como las formas de gobierno, los medios (televisión, radio, prensa, cine), las iglesias, los partidos políticos, los museos, zoológicos, jardines botánicos. La escuela es corresponsable de la educación, más no la única responsable, por lo que deben atenderse todos los componentes.

Se puede concluir que la educación no es un proceso restringido a los tiempos y escenarios de la escolaridad, sino que es la resultante de un proceso muy amplio y abierto que se da a lo largo de la vida, y que va teniendo como resultante la formación de las personas.

<sup>5</sup> Coleman, J.; E. Campbell; C. Hobson; J. McPertland; A. Mood; F. Weinfield y R. York (1966). *Equality of educational opportunity*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

## La gestión

En las últimas décadas ha habido una cantidad ingente de investigaciones en torno a la educación. Una parte importante de estos esfuerzos se ha dirigido a reconocer cuales son los factores asociados al éxito o eficacia escolar. De acuerdo con algunos trabajos elaborados a partir de una revisión de la literatura especializada en diversos países<sup>6</sup>, se ofrece un estado del arte de este tipo de investigaciones, en el cual puede apreciarse que están bastante bien reconocidos y definidos los factores que al parecer pesan más en el éxito del desempeño escolar.

De manera resumida, puede decirse que un aspecto central son los procesos de gestión escolar, lo que ocurre en el aula y la escuela. La escuela eficaz se logra cuando se genera un *ethos*, un ambiente colectivo, en el que prime la colaboración; una responsabilidad con los fines institucionales; un proceso educativo centrado en el niño, con relaciones de cordialidad, compañerismo; compromiso entre todos los actores directamente involucrados en el proceso escolar: directivos, profesores, alumnos, personal de apoyo, padres de familia, comunidad. Para esto, un factor crítico parece ser el liderazgo del director del plantel.

Posner<sup>7</sup> puntualiza los atributos identificados por la investigación educativa de lo que hace una buena escuela, señalando: 1) una atmósfera que constituye un entorno apto para el aprendizaje, ordenada y disciplinada, que hace un ambiente de trabajo atractivo; 2) un liderazgo profesional, firme y propositivo, profesional de la gestión; 3) claridad en los objetivos, con una visión con metas compartidas, la atención está centrada en los logros, las prácticas son constantes, colegiadas y basadas en la colaboración; 4) hay una concentración y optimización en el uso del tiempo privilegiando lo académico, concentrado en la enseñanza y el aprendizaje; 5) se tiene un sentido de organización eficiente, con lecciones estructuradas, prácticas que se adaptan a las circunstancias; 6) se tienen altas expectativas en todos los sentidos, hay comunicación constante acerca de las expectativas; 7) se estimula el esfuerzo positivo, se tiene disciplina justa y con reglas

<sup>6</sup> Cano García, E. (1998). *Evaluación de la Calidad Educativa*, Madrid: La Muralla.

Posner, C. (2004). "Enseñanza efectiva. Una revisión de la bibliografía más reciente en los países europeos y anglosajones", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 21, pp. 319-359.

<sup>7</sup> *Op. Cit.*

claras; 8) hay un seguimiento del proceso, se evalúa el rendimiento de la escuela; 9) hay claridad en los derechos y responsabilidades; se aprecia y fomenta la autoestima de los estudiantes; 10) hay buena colaboración entre la casa y la escuela; 11) se constituye una organización de desarrollo del personal en función de la escuela.

En los planteamientos señalados se puede reconocer la importancia que tiene la gestión escolar como un proyecto de desarrollo. Hoy en día hay un modelo de vanguardia que se conoce como la “escuela que aprende”, en el cual se plantea precisamente que para ser eficaz y crear escuelas de calidad, se requiere establecer un proceso de gestación de la calidad educativa, el cual puede lograrse como un proceso de constante adecuación y compromiso, que tiene que surgir en el seno mismo de la escuela, a partir de la participación libre, activa y responsable de su propia comunidad. El *Programa de Escuelas de Calidad* se perfila con base en estos modelos<sup>8</sup>.

La organización que aprende asume que cada individuo que la integra actúa para dar apoyo a la visión construida por consenso y, por lo mismo, compartida por la comunidad, la que debe nacer de un imaginario que tenga una visión representativa de ideales, pero que permita reconocer las posibilidades reales y así establecer las metas prioritarias que definan un plan de acción para la mejora continua. Inspirados en un modelo emergente de gestión de la calidad total, que parta de la flexibilidad necesaria que permita la adecuación y la innovación en una organización inteligente que debe ser capaz de aprender a autogestionarse<sup>9</sup>.

Un problema es la participación de los padres, quienes en muchas ocasiones no saben qué espera de ellos la escuela, o bien no tienen los elementos para contribuir; por lo que la escuela debe auxiliarlos para que sepan qué deben esperar de la educación de sus hijos y cómo ellos pueden auxiliarlos, constituyendo una simbiosis que permita promover y organizar su participación.

Estos planteamientos llevan a la necesidad de considerar a la escuela como un órgano de gestión, capaz de poder construir su propio imaginario de desarrollo y llevarlo a la práctica, lo cual implica regionalizar y darle los atributos y facilidades a la escuela para la toma de decisiones que sean requeridas en la gestación de su propio plan de desarrollo. Se requiere descentralizar.

<sup>8</sup> *Programa de Escuelas de Calidad*, SEP. <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/> (Consultada el 20/febrero/2006)

<sup>9</sup> Santos Guerra, M. A. (2000). *La escuela que aprende*, Madrid: Morata.

De esta manera los profesores serán agentes creativos, actores de la investigación a partir de la acción, reconociendo a la educación como un proceso de *praxis* sumamente complejo que requiere el ejercicio que permita definir y redefinir las prácticas pedagógicas efectivas, a partir de las experiencias situadas en contextos concretos y reales.

Estas experiencias escolares no pueden quedar como eventos aislados cuando resultan exitosas, se deben aprovechar, generalizar, sumar, socializar y compartir. Con las nuevas tecnologías es posible promover la interacción de redes centradas en temas o áreas problemáticas, desarrollar comunidades de aprendizaje y construcción de conocimiento, formando foros virtuales de intercomunicación con redes de docentes vinculados por zonas, regiones y eventualmente a nivel nacional.

Un proceso para promover escuelas exitosas debe considerar una planificación sistemática, que tenga una programación centrada en propósitos, objetivos, metas y logros considerando al educando; con una estructuración del tiempo y su cumplimiento (tiempo escolar efectivo); con énfasis en las habilidades básicas; que haga un seguimiento evaluativo sistemático del proceso, el progreso de la escuela y de los alumnos; con prácticas adaptables a las circunstancias; que cuente con el liderazgo de los directivos, a partir de la participación colegiada.

Es muy importante que las escuelas que constituyen planes de desarrollo encuentren los apoyos financieros para llevarlos a cabo. La asignación presupuestal debe ser sensible para atender los esfuerzos colegiados que se generan en las escuelas por obtener mejores resultados, considerando las condiciones de partida en que se encuentra la situación escolar; no se puede esperar lo mismo ni requieren de igual apoyo una escuela en condiciones precarias que otra bien dotada. De igual manera los presupuestos deben responder a los resultados alcanzados en una lógica de rendición de cuentas, que promueva un financiamiento equitativo, pero sobre todo eficiente y responsable.

La escuela efectiva requiere del reconocimiento social e institucional, contar con autonomía de gestión, estabilidad y formación de sus profesores, promover y apoyar altas expectativas docentes; profesores entusiastas con retos intelectuales y voluntad de promoverse.

No habrá reforma, cambio ni mejora educativa si el magisterio no hace suyos los planteamientos de reforma. Toda reforma se da en el salón de clases, o se queda en sólo buenos propósitos. Los profesores son los agentes fundamentales del proceso, por lo mismo tanto su formación como su permanente actualización es necesaria.

Actualizar al magisterio para que se incorporen a la revolución tecnológica requiere del desarrollo de intereses y perfiles de desempeño profesional, a partir de programas adaptados a las circunstancias y necesidades de los profesores en servicio, que les permita ser agentes activos y creativos, con capacidad de poder enriquecer su quehacer docente con base en su creatividad, responsabilidad y entusiasmo.

Se debe promover y capacitar a directores escolares con un perfil de líderes académicos, capaces de establecer consensos e impulsar planes de desarrollo académico, gestados desde la comunidad que integra su escuela, pero que también involucren a redes escolares de su zona y región.

Reconociendo la importancia del liderazgo profesional de los directivos, se requiere formar estos cuadros. Pero algo tan o más importante, será generar las disposiciones normativas que permitan a los directivos de las escuelas contar con las competencias para serlo, y que las designaciones no se hagan por la vía de procedimientos escalafonarios o la determinación sindical.

Para poder elevar la calidad de la educación en el país es necesario contar con el compromiso y apoyo del sindicato, reconociendo y estimulando la responsabilidad en el trabajo, así como revisar una serie de distorsiones, como son el sinnúmero de plazas comisionadas. La identidad personal y social del magisterio debe ser revalorada y apreciada por la sociedad dada su integridad y relevante función social.

La Carrera Magisterial es un instrumento al cual los profesores están habituados, conforma una plataforma ya establecida que el sistema educativo debe saber aprovechar para reforzar la actualización docente constituyendo programas realmente formativos, de calidad y sistemáticamente bien evaluados, que eviten lo que en ocasiones terminan siendo simples simulaciones. Asimismo este programa debe valerse de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Ahora se cuenta con la incorporación de la revolución tecnológica en el aula a partir del programa Enciclomedia<sup>10</sup>, el cual basa su estructura y diseño en la digitalización de los Libros de Texto Gratuitos, a los que se han articulado múltiples recursos didácticos, de carácter audiovisual e interactivos, además de la enciclopedia *Encarta* y un *Sitio del Maestro*, el cual

<sup>10</sup> Enciclomedia: Secretaría de Educación Pública-ILCE,  
([http://www.enciclomedia.edu.mx/Conoce\\_Enciclomedia/index.html](http://www.enciclomedia.edu.mx/Conoce_Enciclomedia/index.html))  
(Consultada el 22/febrero/2006)

ofrece algunas sugerencias para que este recurso pueda aprovecharse de la mejor manera posible.

Ciertamente este programa constituye una manera inteligente de llevar las tecnologías de la información y la comunicación al pizarrón del salón de clase, con todas las potencialidades que el medio implica, lo que es de encomio. Sin duda un pizarrón electrónico puede explicar con más claridad en que consiste un eclipse solar, haciendo apreciar en un audiovisual cómo llega a interponerse la sombra de la luna entre el sol y la tierra, lo que con imágenes estáticas pobremente dibujadas en un pizarrón tradicional resulta evidentemente más complicado y tardado. Pero pese a esto, frente a las drásticas desigualdades, por mínima equidad, todas las aulas deberían contar con al menos un pizarrón tradicional antes de empezar a proporcionar electrónicos.

No obstante la revolución que Enciclomedia puede aportar a la educación básica, hay algunas observaciones importantes que hacer al respecto. Una es el efecto enciclopédico que los libros de texto ya de por sí tienen, pero a esto hay que agregar la gran cantidad de recursos y contenidos extras que ofrece el propio programa, lo cual desborda aún más la ya de por sí descomunal oferta de conocimientos. Otro problema del programa es que no se aprecia que tenga un planteamiento educativo integral; hay una serie de programas incorporados, pero no responden a un plan congruente que permita concebir rutas formativas bien articuladas que aligeren la carga de contenidos.

Es latente el peligro de que el profesor se extravíe en la gran diversidad de recursos virtuales que se ofrecen, o bien que los alumnos se detengan durante tiempos desmedidos ante un recurso, ya que hay algunos que son muy atractivos. Aunque también la calidad de los recursos disponibles en el programa es heterogénea, algunos resultan ser de muy dudosa calidad educativa, incluso llegan a ser ingenuos y rutinarios. Hay que tener presente que aunque los medios computarizados tienden a ser afines con las nuevas generaciones, éstos no pueden constituir un fin en sí mismo, con el peligro de quedar reducidos al simple esparcimiento.

Las potencialidades que el recurso de las TICs ofrecen para generar una revolución educativa son enormes; la interconexión en línea, el monitoreo continuo y puntual para la autorregulación docente, la supervisión del desempeño escolar, la constitución de redes de foros y comunidades de aprendizaje virtuales, son sólo algunas de las múltiples posibilidades que estos recursos podrán ir desarrollando para transformar la educación que será propia del siglo XXI.

## Ante el futuro

Se requiere reconocer y valorar los grandes logros alcanzados por el sistema educativo nacional, consolidar los aciertos, precisar las omisiones y errores, para así concebir una nueva fase de desarrollo, trazar una ruta para la agenda educativa, aprovechando lo que se tiene y no negándolo, como suele ocurrir con las políticas de renovación de gobiernos.

Como se ha precisado, es necesario romper con el enciclopedismo, adelgazar los contenidos, crear claras jerarquías que permitan reconocer lo básico imprescindible de lo necesario, complementario y deseable. Concebir planteamientos integrales. Las nuevas tecnologías permiten allegarse de la información en fracciones de segundo, lo relevante ahora es saber buscar y encontrar información pertinente y de calidad, así como tener las competencias para procesarla y aplicarla bajo los requerimientos propios y apropiados a las circunstancias que se tienen.

Requerimos concebir una nueva visión, en la que el sistema educativo se contemple en un amplio espectro, que conciba de manera articulada la formación familiar, la educación institucional en sus diferentes niveles, tipos y modalidades, así como los recursos metaescolares dados por las instancias coeducativas para el aprendizaje a lo largo de toda la vida; concebirse como un sistema abierto, dinámico, que aprende guiado por alcanzar sus propósitos.

Hay que dejar de promover la visión de una cultura de la evaluación, en tanto propicia la concepción de un fin en sí mismo. Por ello se debe pasar a promover la cultura de la responsabilidad, en tanto implica el compromiso y esfuerzo de todos para alcanzar el cumplimiento de los fines educativos.

Debemos aprovechar las nuevas tecnologías, pero concebidas como un medio para promover un planteamiento educativo global e integral.

Tenemos que constituir políticas de Estado para la educación, armadas en políticas de gobierno, que cancelen los usos clientelares de partido. Una política de Estado no quiere decir que sea estática; debe definirse en un proceso de constante adecuación, pero por procedimientos normativos en los que prive el juicio técnico-académico, de manera que no se politice y divida en partidos la discusión, sin poder llegar a consensos y paralizando la toma de dediciones, como ahora suele ocurrir.

Dentro de las políticas de Estado es necesario instituir procedimientos que permitan alcanzar la equidad, que haya oportunidad para que todos

tengan acceso a una educación de calidad, dando prioridad a los niveles básicos, a partir de políticas compensatorias que permitan afrontar las limitaciones y corregir las graves desigualdades.

La escuela puede hacer una diferencia, y si se optimizan sus funciones puede hacer una gran diferencia.

Hay que trazar una ruta de política educativa de Estado, que nos permita mejorar la calidad de la educación, en tanto ésta constituye el mejor recurso para alcanzar las transformaciones requeridas, dadas las nuevas circunstancias que nos depara el futuro próximo.



# El triángulo de las Bermudas de la educación nacional

Luis Eugenio Todd<sup>1</sup>

## 1 Descripción de las desapariciones sin causa aparente

**D**urante diferentes épocas en la historia reciente, se han descrito reportes de desapariciones de aviones y barcos en el Triángulo de las Bermudas. Lo extraño de este fenómeno es que nunca se han encontrado restos de los aviones o barcos desaparecidos. Los mensajes de los pilotos no señalaron causa alguna y así ellos siguieron su ruta normal sin darse cuenta del peligro inminente que estaban padeciendo.

Lo mismo sucede con los fenómenos humanos o sociales en que desaparecen las ideas o las buenas acciones sin que los interlocutores nos demos cuenta. Esta situación provoca que los objetivos primarios de cualquier programa parezcan cumplirse, pero bruscamente los resultados señalan lo contrario. El tema de la educación pública en México, según nuestra opinión, sufre una acción semejante.

### *Ejemplos de barcos y aviones desaparecidos*

- En 1924 un carguero japonés, el *Raifuku Kart*, al observar un fenóme-

---

<sup>1</sup> Médico Cirujano, Director del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Nuevo León. Fue Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Secretario de Educación en el estado, diputado federal y Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública.

- no extraño pidió auxilio por radio, luego desapareció.
- El 5 de diciembre de 1945, una escuadrilla formada por cinco aviones tipo *Avenger*, desapareció.
  - El 28 de diciembre de 1948 un avión privado tipo *DC-3* desapareció con 32 pasajeros a bordo.
  - El marine *Sulphur* desapareció el 4 de febrero de 1963.
  - El 28 de agosto de 1963, dos aviones cuatrimotores Stratotanks *KC-135* totalmente nuevos de las Fuerzas Aéreas norteamericanas, desaparecieron.

Algunas de las hipótesis que intentan explicar estos fenómenos, son las siguientes: *Campo electromagnético*, *Base extraterrestre*, *Agujero espacio/ temporal* (*Spielberg*), *Restos de una civilización antigua* (*La Atlántida*). La verdad, nadie sabe a ciencia cierta qué es lo que realmente ocurrió.

## 2 El triángulo de las Bermudas de la educación pública nacional



Los Secretarios de Educación de los 30 años recientes, a pesar de tener buenas intenciones, acervo intelectual probado y haber hecho muchas aportaciones al sistema educativo, no lograron elevar la calidad de la educación pública nacional y perdieron su presencia histórica en “El Triángulo de las Bermudas”: Víctor Bravo Ahuja, Porfirio Muñoz Ledo,

Fernando Solana Morales, Jesús Reyes Heróles, Miguel González Avelar, Manuel Bartlet, Ernesto Zedillo Ponce de León, entre otros. ¡Todos ellos brillantes mexicanos!

### *Evaluaciones internacionales y nacionales*

Los datos internacionales recientes sobre lenguaje, ciencias y matemáticas, si bien son de cobertura parcial, muestran a México en los últimos lugares del universo estudiado.

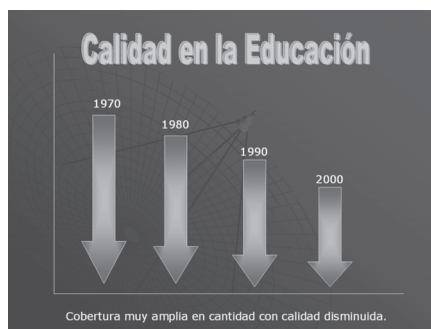
Se sabe que en nuestro país existen aproximadamente 10 millones de analfabetas, 15 millones de habitantes que no terminaron la educación primaria y 8 millones que leen pero no comprenden (analfabetismo funcional).

La evaluación de la calidad educativa no incluye el análisis socioeconómico y la masificación del proceso acentúa la polaridad social.

La educación superior no ha logrado la cobertura que corresponde a los países en desarrollo.

El desempleo profesional es lacerante y alcanza hasta 60% de los egresados de algunas universidades públicas.

Falta investigación científica, la investigación educativa es mínima y hay demasiada dependencia tecnológica.



### 3 La gran utopía

Una meta antigua es lograr 12 años de educación básica formal e integral para todos los mexicanos.

44 millones no lo han logrado.

Apenas hemos conseguido que 30% de los jóvenes de entre 18 y 23 años estén inscritos en la educación superior.

El desempleo profesional es superior al 10%.

La aspiración reiterada en las escuelas de educación superior es lograr realizar investigación científica básica aplicada a la innovación tecnológica de alto nivel, la vinculación con el sector productivo y la sociedad y la creación de parques industriales del conocimiento, que permitan aprovechar la infraestructura existente y desarrollar el concepto de *ciudades del conocimiento*.

Un viejo sueño del magisterio es la creación de un sistema de escuelas normales sustentado en una concepción científica universal en sus programas.

Una exigencia del magisterio de todos los niveles y modalidades es el de la implementación emergente de cursos remediales (formación conti-

nua); diversificación del currículo de forma más dinámica y congruente con las demandas sociales; y aprovechamiento de las estructuras de la sociedad para el fortalecimiento del sistema educativo.

Aprovechamiento de los sistemas virtuales y en general de todas las nuevas TICs tanto en el aula, como en los procesos de formación inicial y continua.

Descentralización real a los estados y municipios de los servicios educativos, reducción del tamaño de la estructura de la Secretaría de Educación Pública, como ocurre en los ministerios de educación de los países más avanzados.

Modernización sindical con cogestión responsable y solidaria; definición clara de objetivos; y rendición de cuentas.

¿“Sueños guajiros”?

#### 4 Mapa social de México: pobreza y desempleo

- La educación con equidad y calidad no ha sido lograda.
- 25% de los mexicanos se encuentran en extrema pobreza y 53% son calificados como pobres con ingresos de un mil doscientos cincuenta pesos por mes y 840 pesos en el campo, en familias que promedian 4 miembros.
- En el siglo XIX, el norteamericano era 2 veces más rico que el mexicano; hoy es 6 veces más rico; iguales cifras para Corea del Sur, que ahora comparte con España el mismo ingreso per cápita.
- La tasa de desempleo abierto se ha incrementado.
- 48% de los desempleados tienen educación media o superior.
- 70% de los graduados universitarios no trabajan en lo que estudiaron y tienen un salario promedio de 4 mil pesos mensuales.

#### 5 Indicadores educativos

##### *Analfabetismo*

República Mexicana	10.3%
Chiapas	24.8%
Distrito Federal	2.6%

Matrícula en el sistema educativo nacional<sup>2</sup>

Nivel educativo	Cantidad de alumnos
Preescolar	3,700,000
Primaria	15,000,000
Secundaria	6,000,000
Preparatoria	3,400,000
Licenciatura	1,900,000
Posgrado	143,626

*Grado promedio de escolaridad* (Población de 15 años y más)

República Mexicana	7.6%
Chiapas	5.5%
Distrito Federal	10.0 %

*Escuelas*

a) Incompletas	
República Mexicana	12.6%
Chiapas	28.0%
Estado de México	3.6%
b) Unitarias	
República Mexicana	25.0%
Chiapas	41.0%
Distrito Federal	0.2%

*La eficiencia del sistema educativo en México<sup>3</sup>*

- De 100 alumnos que ingresaron a primaria, sólo 69 terminaron.
- De esos 69 alumnos sólo 56 ingresaron a secundaria.
- De los 56 ingresados en secundaria terminaron 43.
- De esos 43, ingresaron 7 a educación técnica media y 27 a preparatoria.
- De los 7 que ingresaron a educación técnica sólo terminaron 3.
- De los 27 que ingresaron a preparatoria, sólo terminaron 16.
- De los 16 que terminaron preparatoria sólo 13 ingresaron a licenciatura.
- De los 13 que ingresaron a licenciatura, terminaron, dependiendo de la

<sup>2</sup> Cifras aproximadas al año 2003.

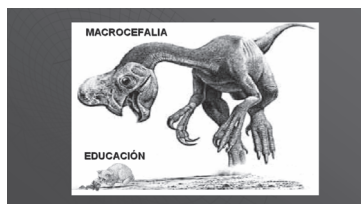
<sup>3</sup> Estudio de seguimiento 1983-2000.

- institución, entre 7 y 10 estudiantes.
- Sólo 50% de ellos registraron su título profesional.
  - Únicamente 30% de ellos trabajan en lo que estudiaron.

## 6 ¿Cómo romper este maleficio?

Obviamente, ninguna persona tiene la respuesta unívoca a esta pregunta, pero se vale esbozar algunas ideas al respecto del tema. A mí me parece que se debería:

- A.- Disminuir el tamaño administrativo de la Secretaría de Educación Pública descentralizando y alejando el quehacer del poder político de los objetivos académicos.
- B.- Simplificación administrativa y deslinde académico para fortalecer la presencia humanista del maestro.
- C.- Evaluar a los alumnos por sus aptitudes (competencias).
- D.- Llevar, para cada alumno, una *Ficha bio-psico-social* integral desde preescolar hasta la universidad, complementada con una serie de evidencias de sus fortalezas académicas.
- E.- Orientación vocacional (rescatar toda la experiencia en orientación educativa) de acuerdo con el potencial de cada alumno y las disposiciones de la sociedad y del sistema educativo.



## 7 En un país heterogéneo no es posible homogenizar la educación

Ciertamente los estándares nacionales e internacionales tan pretendidos en concursos y evaluaciones internacionales y nacionales, son metas y referencias, pero no debieran ser pretensiones de uniformar a los escolares, por razones obvias, que nacen en la individualidad misma, viajan por los derechos humanos de inclusión, tolerancia, equidad y justicia, y se colocan frente a disyuntivas que tienen que ver con la autoestima y el respeto a la dignidad humana.

Sin embargo, permítaseme insistir en la urgencia de revisar el sistema de formación inicial de maestros, es decir, las escuelas normales, que a todas luces están incumpliendo con los objetivos que ellas mismas se han

trazado y que la sociedad espera ver reflejados en las aulas escolares.

Propongo la revisión no sólo del currículo, sino del sistema en su conjunto, con el objetivo de ir construyendo un sistema de educación normal de excelencia.

Se trata de la integración de los sistemas de educación normal para vincular los planes y programas al desarrollo, con énfasis en la generación del conocimiento a través de la investigación educativa.

Todo lo anterior con métodos del primer mundo, departamentalización, ciencias básicas, sistema virtual, laboratorios pedagógicos y de ciencia, escuelas anexas, etcétera.

## 8 El imperativo mundial

México es uno de los suscriptores de la declaración Educación para Todos (EPT) de la UNESCO, y en tanto se llega el 2015-Indonesia, no debemos olvidar que tenemos compromisos internacionales que provienen desde Jomtien, Tailandia (1990) y que se refrendaron y ampliaron en Dakar, Senegal (2000), de tal forma que estos compromisos son un referente obligado para el establecimiento de las políticas educativas de nuestro país, en tanto no logremos niveles aceptables en su cumplimiento.

*Hagamos nuestra las metas de Educación para Todos:*

- 1) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- 2) Velar por que antes del año 2015 todos los niños, sobre todo los que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
- 3) Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
- 4) Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
- 5) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y

secundaria y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento

- 6) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

## 9 Mis propuestas básicas para la educación

- 1) Individualización de la educación y evaluación por aptitudes-competencias.
- 2) Formación de valores cívicos y éticos explícitos y preservación de la identidad cultural.
- 3) Familia, escuela, comunidad y municipio: una unidad. Vigencia de los Consejos de Participación Social u otros mecanismos efectivos.
- 4) Considerar como sustento curricular el desarrollo humano, la formación de la personalidad y el carácter, así como la armónica convivencia con el entorno ecológico.
- 5) Lo fundamental: la enseñanza-aprendizaje sustentada en el método científico.
- 6) Énfasis curricular en el lenguaje y el razonamiento matemático.
- 7) Estimulación y fomento de la sensibilidad creativa.
- 8) Fomento y fortalecimiento de las capacidades y destrezas manuales, así como las actitudes emprendedoras.
- 9) Trabajar explícitamente la educación extraescolar, con temas como: informática, teleproceso, sistemas virtuales y educación a distancia.
- 10) Investigación y modernidad tecnológica en educación con evaluación permanente y objetiva.

### *Mi decálogo para el mundo feliz de la educación*


- 1) Individualizar el proceso e integrar la educación especial.
- 2) Evaluar por aptitudes.
- 3) La política fuera de la SEP.
- 4) Vinculación universidad-sector productivo.

- 5) Trabajo para toda la vida.
- 6) SEP: minimizarla y descentralizarla.
- 7) Normales de excelencia.
- 8) Maestros bien pagados y centros de altos estudios e investigación pedagógica para preparar comisiones de derechos educativos que defiendan al sistema académico de las decisiones políticas y administrativas coyunturales o bajo la influencia del quehacer del poder.
- 9) Innovación tecnológica al servicio de la educación.
- 10) Valores y marco ético de comportamiento.

*La educación es cosa seria: alta prioridad del país*

- La educación es el alimento espiritual de una nación.
- No existe ningún pueblo cuya inteligencia no pueda compararse a la de algún otro.
- El derecho a la inteligencia no es congénito, se ejerce con la educación de calidad.
- La conquista de la inteligencia basada en la educación es una revolución en favor de la paz.
- Nos educamos, pensamos, luego existimos; somos creativos e inteligentes, entonces, ¡A hacer!





# La educación que yo quiero. Visión de profesor

Ismael Vidales Delgado<sup>1</sup>

**M**i primer contacto con la educación lo tuve como alumno de una escolita, la “Artículo 123” en un real minero; en 1959 egresé de la escuela normal y mi primer trabajo de maestro fue en una escuela enclavada en una “zona de tolerancia”; seguirían después más de cuarenta años de trabajo en aulas de todos los niveles y modalidades educativas. Yo, como Jonás, sí puedo hablar del monstruo, porque viví en sus entrañas. Por ello, con visión de profesor pienso que la educación que México necesita debería contemplar, al menos, los rubros siguientes.

## 1 Volver a la academia

Cuando un empleado cualquiera muestra desempeños no satisfactorios en su trabajo, se le despide. Muchas son las voces que proponen que los maestros cuyos grupos obtienen bajos resultados en las evaluaciones externas o internas sean cesados. Yo me pregunto ¿cuándo el que fracasa es el país? ¿Quién debería ser despedido?

Hemos tenido hasta cinco secretarios de educación en un sexenio ¿es esta la seriedad con la que el Ejecutivo mira a la educación?

Propongo dos cosas: A.- Que la dirección de la educación nacional y estatal se encargue a personas altamente capacitadas y conocedoras del tema, y B.- Que en el interior de las secretarías de educación se establezca la profesionalización del servicio, especialmente el académico, pero atrayen-

---

<sup>1</sup> Director del Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica. Ex Subsecretario de Educación en Nuevo León. Autor de más de cien obras escolares.

do maestros con experiencia frente a grupo; la experiencia ha probado que las aportaciones de los teóricos, con todo y sus excelentes obras publicadas, no han producido efectos relevantes objetivos y tangibles en la educación nacional y en la de los estados.

## 2 Federalización en serio

Digámoslo así: la transferencia de los servicios educativos a las entidades no es sinónimo de Federalización. La Ley General de Educación, a pesar de estar en plena adolescencia, acusa envejecimiento prematuro y artículos de excepción. Es tiempo de avanzar hacia la cristalización del 115 constitucional. Es tiempo de que las entidades y los municipios sean más dueños de su vida y su futuro, conservando y fortaleciendo el pacto federal que nos da sentido de identidad y pertenencia a la misma patria.

Por supuesto que hay mínimos legales, culturales, históricos y cívicos que debemos preservar y fortalecer, pero es cierto también que la pluralidad étnica, cultural y geográfica no puede evolucionar bajo un esquema central que llega a prescribir hasta cuáles palabras se escriben con “h” y cuáles con “v”.

Bajo el esquema actual, se está perdiendo la oportunidad de innovar, explorar, investigar y construir sobre nuevos escenarios educativos estatales, municipales y delegacionales.

## 3 Sindicato co-gestivo

El sindicato de maestros es, originariamente, un sindicato de estado. El gobierno jugó un papel preponderante en su formación, conformación y pervivencia; el sindicato cumplió sobradamente con los mandatos de su patrocinador durante un tiempo que se antoja desmedido y que amerita un deslinde pacífico. Cada cual cumplió su cometido, pero estos son otros tiempos.

La educación debe marchar respetuosa de los derechos que laboralmente protege el 123 constitucional a cada maestro, pero los maestros deben trabajar exactamente en lo que es fin y sustancia de su profesión: la educación.

Hoy la educación necesita un sindicato *co-gestivo*, comprometido con los fines y metas de la educación, deslindado de todas sus viejas prácticas

clientelares y paternalistas. No se trata de confrontaciones violentas sino de consensos inteligentes, heroicos y decentes. Esto no se va a conseguir de súbito ni fácilmente, pero es bueno intentar pactos pacíficos, respetuosos, objetivos; acuerdos en los que todos ganemos, especialmente los niños y el país.

#### 4 Formación magisterial inicial y continua de calidad

Las escuelas normales tradicionalmente han constituido el recurso más serio y efectivo para la formación inicial de los maestros.

Con el paso de los años se sumaron a las normales otras instancias como el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), hoy están en la misma línea los Centros de Maestros y algunas universidades públicas y privadas, porque la formación continua es otro renglón que también está siendo atendido.

El debate de las *normales vs las universidades* está vivo y lo están ganando las segundas, en algunos casos, la propia SEP y algunos gobiernos estatales son clientes de instituciones privadas en la formación continua del magisterio.

Teóricamente esta confluencia de ofertas enriquece el proceso, aunque yo no estoy convencido; mis sospechas van no sólo sobre la calidad de los servicios sino también sobre los verdaderos intereses que mueven a la iniciativa privada y a los diseñadores de los planes y programas oficiales. Digo esto, porque las evidencias señalan que ninguna de las dos vertientes está resolviendo el problema de la formación inicial ni de la formación continua del magisterio. Ni los programas de las normales ni los de los Centros de Maestros están funcionando; menos aún los de la iniciativa privada.

Bueno sería: A.- Replantear el normalismo bajo los criterios de la ciencia dura y desechar los actuales planes y programas; B.- Modernizar las condiciones físicas, bibliográficas y de conectividad que privan en las instancias de formación inicial y continua; C.- Vincular la formación (inicial y continua) con la investigación; y D.- Renovar la planta docente de las instancias de formación, con especialistas altamente calificados y con experiencia frente grupo.

#### 5 Verdadera formación integral para los niños y adolescentes

Es aspiración constitucional educar integralmente a los niños, entonces,

¿por qué se privilegia el área cognitiva y se desatiende la educación cívica, artística y física?

Un vistazo a vuelo de pájaro de las calificaciones de nuestros niños y adolescentes nos permitiría advertir que oscilan entre 9 y 10 en las asignaturas citadas además de educación tecnológica en secundaria. Si nos atenemos a lo que muestran las boletas de calificaciones, tenemos a la vista un panorama de excelentes ciudadanos en ciernes, pequeños prospectos del arte, prometedores campeones olímpicos, y destacados técnicos.

Pero, un mínimo análisis de la situación real nos permite preguntarnos: ¿cuál es el proyecto formal para la formación de valores cívicos y éticos en la escuela? ¿En qué consiste el programa de educación física o el deportivo? ¿Qué se hace por la estimulación artística escolar? ¿Cómo se enseña la tecnología de electricidad en una escuela sin luz?

De igual forma han desaparecido los laboratorios de biología, física y química, mientras las bibliotecas escolares y las salas de computación la mayoría de las veces son mera escenografía.

La educación integral reclama de especialistas en educación cívica, artística y física, de laboratorios y computación, además de contar con recursos materiales y técnicos e instalaciones apropiadas. Estos espacios curriculares ya no deben seguir siendo atendidos por un solo maestro. Se requiere de un gran esfuerzo gubernamental para que estos espacios de formación integral sean atendidos por especialistas y en espacios apropiados. Pero hace falta formar los recursos humanos que estas áreas necesitan.

Ya es tiempo de abrir las puertas a la transversalidad para temas como ecología, valores, prevención del consumo de drogas, educación sexual, técnicas de estudio y otros.

Tanto en primaria como en secundaria, debiera impulsarse en serio la enseñanza de una lengua adicional al español, preferentemente inglés y francés.

Considero que éste es el momento de ensayar la *no reprobación* en primaria y secundaria, mediante un sistema flexible de rutas que ya otros países han probado exitosamente.

## 6 Menos administración y más educación

El maestro, históricamente, ha venido cumpliendo infinidad de tareas que van más allá de enseñar y de sus fuerzas; los excesos administrativos, políticos y sociales lo tienen abrumado. Si observamos un día de trabajo de un

maestro de primaria, uno se pregunta: ¿a qué horas enseña? Las escuelas no sólo deberían contar con buenas condiciones físicas, sino, además, con el material didáctico, la bibliografía y la conectividad suficientes para sustentar enseñanzas de calidad.

El profesor debiera estar dedicado exclusivamente a preparar su clase, conducir a sus alumnos por un cúmulo de ricas experiencias de aprendizaje, preparar evaluaciones altamente formativas y humanas. Pero en las condiciones actuales, eso es imposible.

¿Qué hacer? Disminuir el número de actividades no educativas en la agenda del maestro y proveer a la escuela del personal administrativo, deportivo, artístico, médico, etcétera, capacitado y eficiente que cumpla estas tareas. De momento se podría ensayar con centros de administración altamente eficientes para cada zona escolar, lo mismo podría ocurrir con la educación física y la artística. Estas asignaturas debieran salir del horario regular y trasladarse a los sábados o el contra-turno a cargo de especialistas.

Otro ensayo posible y necesario es el de escuelas de jornada completa, pero no al estilo de las que operaron en el D.F. y en Nuevo León, que solamente sobrecargaron a los niños de programas adicionales de valores, manualidades, computación e inglés. Yo me refiero a ir construyendo y convirtiendo escuelas de verdad, con un sustento pedagógico apropiado, que cuenten con espacios para comer, bañarse y hacer deporte.

## 7 Revisar el constructivismo como única opción

Estoy totalmente de acuerdo con las propuestas del constructivismo (“...que no constituye un todo unificado, sino la confluencia de diversas aproximaciones psicoeducativas al estudio e intervención en los procesos educativos escolarizados” (Díaz Barriga, 2006), pero no tengo nada en contra del conductismo. Sin embargo la más mínima evaluación de la aplicación del constructivismo en los salones de clase nos revelará verdades decepcionantes, así que el dar por sentada su aplicación es una bella esperanza y una decepcionantes realidad.

Mientras se preparan maestros verdaderamente constructivistas, no es prudente desechar otras opciones igualmente exitosas. Además, ningún sistema educativo debería “casarse” con una sola opción, el mundo educativo aún nos tiene reservadas innovaciones igualmente prometedoras y exitosas.

Los niveles en los que se ha colocado este posicionamiento teórico (el constructivismo) rayan en “dogma de fe” y se llega a tener la certeza de que al maestro le basta con asumirse “constructivista” en el discurso, para que mágicamente se operen transformaciones maravillosas en el salón de clase. Falta mucho por explorar su aplicabilidad en otras áreas que no sean el lenguaje y la matemática y en otros grados y niveles educativos que no sean el preescolar y el primer ciclo de primaria.

En estas condiciones, el magisterio debiera volver a la ciencia dura, a las prácticas de enseñanza que ya probaron su efectividad; además debieran revisarse los contenidos, especialmente por los excesos que se advierten en quinto y sexto grados de primaria y en toda la secundaria. “Enseñar pocas materias y a fondo”, reza un precepto filosófico.

Reto al lector a contestar cualquiera de los exámenes del INEE, Olimpiada del conocimiento, el IDANIS y Carrera Magisterial, cuando haya pasado por esta experiencia, entenderá de qué estoy hablando.

## 8 Las TICs en el aula

Este es el momento de poner las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs) al servicio de los maestros, en vez de poner a los maestros a que aprendan a usar las TICs llenando los salones con computadoras que están creando la sensación de que la educación no podrá evolucionar si éstas faltan en el aula. Conviene adoptar una actitud prudente y desechar la certeza de que en las computadoras está el futuro de la educación. Aún es temprano para identificar, sin posibilidad de error, los criterios apropiados para dar un uso verdaderamente educativo a éstas. Aún falta mucho para lograr que todos los maestros las usen con destreza y efectividad, hay muchas evidencias de grupos escolares exitosos que no utilizan las TICs.

Hasta hoy, las evidencias indican que la presencia de las TICs en las escuelas obedece más a presiones de mercado de *hardware* y *software* que a verdaderas políticas educativas sustentadas en evidencias pedagógicas incontrovertibles.

Es conveniente no perder de vista que las TICs no lo pueden todo, hay infinidad de cosas que sólo el maestro puede hacer, especialmente aquellas que tienen que ver con el ejemplo como estrategia para la formación moral.

Sin restar méritos a las TICs considero conveniente no perder de vista

los obstáculos de orden financiero que enfrentan y la obsolescencia que las caracteriza.

Algo muy importante: la incorporación de las TICs a la educación debe tener una visión de largo plazo deslindado del impacto electoral y de la fotografía del momento; o se les asigna un papel definido en el proceso educativo o mejor que no se incorporen. Las políticas para la incorporación de las TICs a la educación deben valorizar objetivamente la importancia del maestro en este proceso, sin perder de vista principios de equidad y atención específica a las poblaciones marginales rurales y urbanas y a los grupos más vulnerables.

Una buena inversión oficial debiera iniciar por dotar de un equipo portátil a cada maestro, con la capacitación para su uso. ¡No se estaría sembrando entre las piedras, de eso estoy seguro!

## **9 Regionalización de la administración educativa**

Para avanzar en la federalización y a la vez garantizar la calidad de los servicios educativos, debería involucrarse a los municipios en funciones educativas relevantes, transfiriéndoles progresivamente algunas tareas educativas, junto con recursos económicos, capacitación, infraestructura administrativa y todo cuanto sea necesario par la correcta y efectiva impartición de la educación.

Sin embargo, esta acción no debiera darse en ex abrupto ni por decisión de autoridad estatales, sino por acuerdo debidamente razonado y fundamentado entre las partes, de tal forma que se garantice la prestación de los servicios con el máximo de calidad, sujeto este hecho a supervisión y evaluación permanente con el fin de evitar desvíos, improvisaciones y todo aquello que dañe esta intención.

Este mismo ejercicio debieran realizarlo en sus delegaciones los municipios muy grandes, de tal forma que los problemas más ingentes de la educación y sus actores principales se resuelvan pronto y bien.

## **10 Directores y supervisores altamente calificados**

Está plenamente probado que la designación de directores y supervisores escolares con base en un escalafón que privilegia la antigüedad sobre los merecimientos académico-administrativos, ha sido un lastre que ha impedido el desarrollo de las escuelas.

No estoy hablando de abrir estos cargos a concurso de oposición, esa es una pretensión de ciertos sectores que representan intereses sospechosos de carácter ideológico y/o económico, usualmente se trata de personas que no proceden de la educación pública ni han tenido con ella relación alguna. Por eso llama la atención que quienes quieren decidir sobre el ser y quehacer de la educación pública, no la conocen personalmente.

Yo propongo cosas más simples y concretas, propongo establecer programas de capacitación obligatorios, muy rigurosos, a los que deban someterse los maestros aspirantes a estos cargos, y que el nombramiento se les otorgue mediante la demostración de las competencias respectivas. El desempeño debe ser revisado periódicamente y el cargo puede ser revocado.

## 11 Cultura de la evaluación

La divulgación reciente de los resultados obtenidos por México en evaluaciones internacionales ha dado lugar a interpretaciones sesgadas y malintencionadas, también ha desencadenado una pila de editoriales superficiales y de ocasión, y creó un nicho de oportunidades económicas y protagónicas, más no educativas.

El gobierno creó el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) que se vino a sumar a las demás instancias que conforman el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). La SEP, más que por sustentación pedagógica, por presiones sociales, ha hecho el compromiso formal de poner en la red los resultados de las evaluaciones nacionales, por escuela y por alumno, ¿y la evaluación de aula?

La evaluación educativa se está utilizando para todo, menos para lo que es su objetivo único y primordial: reeducar.

La evaluación debe servir al maestro para corregir sus prácticas de enseñanza, mejorar sus planes de clase, superar atavismos metodológicos, seleccionar materiales didácticos... pero sobre todo, para ayudar al estudiante a superar las debilidades evidenciadas en el examen.

Es lamentable, que la evaluación se entienda como sinónimo de medición por medio de un examen. La evaluación, huelga decirlo, reúne múltiples evidencias y juicios de valor. Duele decirlo, pero la evaluación se está utilizando como un trámite meramente administrativo, como recurso punitivo disciplinario y como recurso recaudatorio.

Urge pues, impulsar la cultura de evaluación desde el aula, sólo así

podremos superar con éxito las supra-evaluaciones nacionales y mundiales. No debe trabajarse en las escuelas bajo presiones para lograr los estándares nacionales o internacionales ni para cosechar aplausos. Nuestros niños mexicanos, son la realidad con la que trabajamos.

## 12 Revisión de los programas de calidad

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) en educación básica y sus similares en educación superior (Programa integral de Fortalecimiento Institucional-PIFI; Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado-PIFOP; Programa de Fortalecimiento de las Escuelas Normales-PROFEN) no han probado la efectividad de su impacto en las escuelas ni que éstas sean mejores que aquéllas que no reciben dinero como producto de dichos programas. Ciertamente las escuelas públicas están urgidas de dinero y muchas otras cosas, pero los aprendizajes tienen muy poca relación directa con lo financiero.

Duele decirlo, pero en algún momento la educación dejó de ser un derecho individual y social cuya garantía salvaguarda la Constitución. Me parece que el gobierno encontró una forma elegante de incumplir su obligación de hacer realidad este derecho. De seguir en esa dirección, la educación se irá convirtiendo en una mercancía que sólo podrán comprar los que tengan dinero. El deterioro de la educación pública va en caída libre, hemos llegado al grado en que los profesores que pueden, están sacando a sus hijos de la escuela pública para inscribirlos en un colegio privado. ¡Cuando el dueño del restaurante come enfrente, algo anda muy mal!

El dinero que llegue a la escuela es bienvenido, pero no se necesitan fondos “etiquetados” que conviertan al director en contratista de obra gruesa haciéndole creer que está impulsando los aprendizajes mediante la remodelación de los sanitarios.

La situación es simple, el maestro debe orientarse a convertirse un profesional cada vez más sólido y eficaz; el gobierno debe proveer lo necesario.

## 13 La justicia, equidad y pertinencia de la educación

Indudablemente que la educación no puede entenderse como la simple atención de la demanda, se necesita avanzar en la calidad y logros de aprendizaje, pero de manera importante se requiere fortalecer su sentido de jus-

ticia, equidad y pertinencia; por ello, parte fundamental de la agenda educativa deben ser los nuevos y redoblados esfuerzos para avanzar en temas tan sentidos y necesarios como la equidad de género, la atención a los adultos, la interculturalidad, los niños migrantes, la educación especial, entre otros.

#### 14 Alfabetización y semi escolaridad

Sin lugar a dudas, la población no alfabetizada y la que tiene escolaridad incompleta hasta el nivel de preparatoria, es de una magnitud enorme que reclama programas efectivos, de amplio espectro y de corto plazo, sólo así podrá revertirse la enorme deuda del estado con el segmento de población más necesitado.

Si queremos que este segmento de población se integre a las actividades productivas con dignidad y reciba el salario que en justicia le corresponde, no podemos caer en el círculo vicioso de “no se le paga más, porque no es entrenable”, “no encuentra trabajo porque no fue a la escuela”.

En este rubro, van los miles de niños y niñas “paqueteritos” que los grandes almacenes tienen *off the record* sin prestaciones de ningún tipo y sin que medie contratación alguna, todo sustentado en la filantropía del cliente que deja caer unas monedas del cambio para que esa criatura “se pague sus estudios”.

Ciertamente el trabajo decente ennoblece, pero, como decía mi abuela, *Es bueno el encaje, pero no tan ancho.*

#### 15 El mito de las reformas integrales

Desde que tengo memoria, y ésta va más allá de los 40 años en el magisterio, se han venido haciendo diversas reformas integrales, todas sin evaluación seria de las anteriores.

En todos los casos se ha partido de cero, se han renovado planes y programas, libros y metodologías; sin embargo no se perciben mejoras significativas. Cada una ha costado bastante cara y no corresponde a los exiguos avances.

Me pregunto, ¿no sería más efectivo y menos caro, mantener una política de revisión permanente y solamente cambiar las partes que deban cambiarse, en las asignaturas, grados o niveles correspondientes, sin nece-

idad de tirar lo que en justicia debiera ser un capital de enorme valía? ¿En verdad será necesario sustituir totalmente planes, programas, libros y metodología?

Yo sigo leyendo a Sócrates, Aristóteles, Rousseau y todos esos viejos autores, y nunca he pensado en desecharlos por viejos, antes bien, cada vez que los leo, me parece que escriben mejor y enseñan más.





## Los autores

**Víctor Arredondo Álvarez** (Córdoba, Ver. 20 de febrero de 1949)

Posee la licenciatura y la maestría en Psicología, ésta última con énfasis en Tecnología Educativa, así como el doctorado en Psicología Educativa con énfasis en Planeación y Análisis de Sistemas, grados otorgados por la Universidad Veracruzana, la Universidad de Western Michigan y la Universidad de West Virginia, respectivamente. Es también Doctor *Honoris Causa* en Ciencias de la Educación por la Universidad de La Habana.

Fue Director General de Educación Superior en la SEP durante nueve años, Rector de la Universidad Veracruzana y Presidente de la Organización Universitaria Interamericana. En la actualidad se desempeña como Secretario de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz.

Es miembro de diversos organismos académicos y científicos y autor de artículos, ensayos, investigaciones y libros con temas relacionados con la educación, entre los que destacan la propuesta de nuevas técnicas en la enseñanza, la planeación y la evaluación educativa, el financiamiento, la promoción de la calidad y la internacionalización de la educación. Entre otros, destacan *Efectos diferenciales de la atención del maestro sobre ejecución académica del grupo* (1974); *Técnicas Instruccionales en la Educación Superior* (1979) y *Sistemas Nacionales de Evaluación de la Educación Superior: El Caso Mexicano* (1993).

**María Bertely Busquets** (México D.F., 23 de abril de 1955)

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Ciencias con Especialidad en Educación por el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV del Instituto Politécnico Nacional y Doctora en Educación por el Doctorado Interinstitucional de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Desde 1991 es investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). También se desempeña como asesora en proyectos civiles e institucionales enfocados al diseño curricular en modelos de educación intercultural y bilingüe. Pertenece al Siste-

ma Nacional de Investigadores (SNI). Ha hecho importantes aportes a la metodología etnográfica en educación, el análisis de la cultura escolar con énfasis en la relación entre práctica de etnicidad y escolarización, y a la formación de maestros en ejercicio. Entre sus obras más recientes se encuentra la coordinación de las *Tarjetas de autoaprendizaje para los pueblos mayas* (2004); la segunda parte del libro de Irena Majchrzak, *Nombrando al Mundo* (2004) y *Educación derechos sociales y equidad* (2003). También destacan, entre otras, «Experiencias hacia la interculturalidad de los procesos educativos. Reporte de la década de los noventa», con Erika González Apodaca (2004); «Nación, globalización y etnicidad: ¿Articulación necesaria en el diseño de políticas educativas públicas?» (2000) y *Conociendo nuestras escuelas. Un acercamiento etnográfico a la cultura escolar* (2000)

#### **Ángel Díaz Barriga** (México D.F.)

Doctor en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ingresó a la UNAM en 1975 y actualmente es Investigador Titular «C» definitivo. Fue Director del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM (1995-2003). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) donde tiene el nivel III, de la Academia Mexicana de Ciencias, de la *Association Francophone Internationales de Recherches en Sciences de l'Education* y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Ha destacado por sus aportaciones en los campos de Didáctica de la Educación Superior, Teoría y Diseño Curricular y Evaluación Educativa. Una muestra de obras son: *El Docente y los programas* (2005), *La investigación curricular en México. La década de los noventa* (2003), *Didáctica y curriculum* (1997), *Empleadores y egresados universitarios: un estudio de sus opiniones* (1995), *Tarea docente Una perspectiva didáctica grupal y psicosocial* (1993) y *Ensayos sobre la problemática curricular* (1984). También coordinó *El Examen. Textos para una historia y debate* (1994) y *Práctica docente y diseño curricular* (1989), entre muchas otras.

#### **Roger Díaz de Cossío Carbajal** (Gran Bretaña, 1931)

Mexicano. Ingeniero Civil egresado de la UNAM y Doctor en Ingeniería Civil por la Universidad de Illinois (E.U.A), es Investigador del Instituto de Ingeniería de la UNAM, del cual fue director. Miembro de la Academia de Ingeniería, de la Academia Mexicana de Ciencias y del Consejo del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, fue Coordinador de Ciencias de la UNAM, Presidente de la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Ingeniería, Subsecretario de Planeación y posteriormente de Cultura en la SEP; Subdirector General de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Director General del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero de la SRE; Vicepresidente de la Fundación Javier Barros Sierra y Presidente de la Fundación Solidaridad Mexicano–Americana, A.C. Es autor de numerosos artículos y libros. Columnista habitual en los más importantes periódicos del país, creador de opinión

y gestor de innovaciones, es autor, entre otras, de las obras *Concreto reforzado y Sobre la Educación y la Cultura*.

**Axel Didriksson Takayanagui** (Cuernavaca, Mor., 19 de enero de 1952)

Licenciado en Sociología, Maestro en Estudios Latinoamericanos y Doctor en Economía por la UNAM., pos-doctorado en Educación por la Universidad de Londres. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Titular de la Cátedra UNESCO Universidad e Integración Regional y Director del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Ha hecho importantes contribuciones en el campo de la ciencia y la educación superior, realizando investigación y docencia directa frente a grupo, sobre todo en el nivel de posgrado. Entre sus obras más recientes como autor o coautor destacan: «Educación Superior y Transferencia de Conocimientos y Tecnologías» (2005); *Las Macrouiversidades en América Latina y el Caribe* (2002); *La transformación de la universidad mexicana. 10 Estudios de caso en la transición* (2002); *El Cambio en la Educación Superior en México* (2001); *Retos y Perspectivas de la Educación hacia el Próximo Milenio* (2000); *La Universidad del Futuro, un estudio sobre las relaciones entre la educación superior, la ciencia y la tecnología* (2000) y *La Universidad de la Innovación* (2000).

**Aurora E. Elizondo Huerta** (México, DF., 31 de enero de 1951)

Lic. en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Ciencias con Especialidad en Educación por el Departamento de Investigaciones Educativas del Instituto Politécnico Nacional y Doctora en Educación por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, donde fue Coordinadora del Doctorado en Educación y Directora de Investigación. Investigadora Nacional, son reconocidas sus contribuciones en los proyectos para la Consulta Infantil y Juvenil del IFE, en el de Perspectivas Multiculturales en la Educación Superior y en la Reforma Integral de la Educación Secundaria Es autora de numerosas obras, como *El desafío de la gestión: Convivencia no conciliada pero siempre posible de mandatos, trayectorias, ordenamientos y deseos* (2005); *Formación, Distancias y subjetividades. Nuevos retos de la formalización en la globalización* (2004); *Teachers Education Programs: Canadá, México and the United States* (2003); *La construcción de un espacio intercultural mediante dispositivos de investigación-implicación* (2003) y *El discurso cívico en la escuela* (2002).

**Gilberto Ramón Guevara Niebla** (Culiacán, Sin, 31 de agosto de 1944)

Es Biólogo y Maestro en Ciencias por la Facultad de Ciencias de la UNAM, tiene la Especialidad en Sociología de la Educación de la *École de Hautes Études en Sciences Sociales*, Francia y el doctorado en Pedagogía por la *University of London*, Inglaterra. Ha sido asesor, académico y directivo en diversas instituciones de educación superior. Entre otros puestos, fue Coordinador de políticas académicas y Coordi-

nador de investigaciones educativas en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco, Director de la revista *Foro Universitario*, Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Xochimilco; asesor del Secretario y Subsecretario de Educación Básica. Es miembro del Consejo Consultivo del ILCE y director de la revista *Educación 2001*. Activo articulista, sus aportaciones han sido fundamentales para entender los años recientes del funcionamiento educativo en los niveles básico, medio y superior. Algunas obras: *a catástrofe silenciosa. Diagnóstico de la educación mexicana* (1992); *Universidad nacional y economía* (1991); *La rosa de los cambios. Breve historia de la UNAM* (1990); *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil mexicano* (1988); *Las luchas estudiantiles en México* (1983–1986); *El saber y el poder* (1983) y *The critique of domestic pedagogy dialogue with Paulo Freire* (coautor).

**Rolando Emilio Maggi Yáñez** (Copiapó, Chile, 25 de marzo de 1950) Mexicano, cursó la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la UNAM y el posgrado en Enseñanza Superior en la Universidad La Salle. Fue Investigador Titular del Centro de Estudios Educativos, A.C., Coordinador Nacional de REDMEX y Jefe del Departamento de Investigación de la Confederación Nacional de Escuelas Particulares. Catedrático en numerosos posgrados y programas de formación, activo difusor de la investigación, fue el primer Secretario del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Desde 1997 es investigador y consultor independiente. Colabora con el Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica. Entre sus publicaciones, individuales y en coautoría, destacan: *La investigación educativa en Nuevo León* (2005); «Uso e impactos de la investigación educativa» (2003); «Educación, valores y derechos humanos en México» (2003); *Guía académica del estudiante universitario* (2000); *Formación cívica y ética* (3 vols., 1999-2000); *Los valores en la vida social y profesional* (1998); *Síntesis y perspectivas de las investigaciones sobre educación en México* (1997); *Desarrollo humano y calidad* (1997) y *La ciencia política en México: Estado actual y perspectivas* (1986).

**Robert G. Myers** (Albany, New York; 1934). B.A. por de Oberlin College, Maestro en Educación por la Universidad de Stanford, doctor en Economía de la Educación por la Universidad de Chicago. Fue catedrático en el Centro de Educación Comparada en la Universidad de Chicago, investigador en el Centro Internacional de Investigación y Desarrollo (CIID) de Canadá, oficial de programas en el área de educación y las ciencias sociales de la Oficina para América Latina de la Fundación Ford en Nueva York y Coordinador del *Consultative Group on Early Childhood Care and Development*. Sus investigaciones recientes se enfocan en programas orientados a mejorar el desarrollo de los niños y las niñas durante la primera infancia. También fue pionero de las investigaciones sobre la capacidad productiva de los centros de investigación educativa, so-

bre migración internacional y educación y trabajo. Es consultor independiente y socio de Hacia una Cultura Democrática, A.C. Algunas publicaciones: *Education and Emigration* (1972); *Uniendo los Mundos de la Investigación Educativa* (1981); *Hacia un Porvenir Seguro para la Infancia* (UNESCO, 1990, en trece idiomas); *Los Doce que Sobreviven* (OPS, 1994; también en inglés -1992- y turco).

**José Ángel Pescador Osuna** (Mazatlán, Sin, 18 de marzo de 1945). Profesor de enseñanza primaria (Escuela Normal de Mazatlán, Sin.), licenciado en Economía (Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM) y maestro en Educación (*Stanford University*). Fue Secretario de Difusión y Relaciones Públicas del SITUAM; investigador en el ITAM, la UNAM y la Universidad Iberoamericana; Director general del Instituto Nacional de Investigación Educativa; Director general adjunto de Educación para Adultos; Presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación; rector de la Universidad Pedagógica Nacional; cónsul general de México en Los Ángeles, California, EUA; Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal y Secretario de Educación Pública. Entre sus obras que dejaron huella están: *Modernidad Educativa y Desafíos Tecnológicos* (1989); *Aportaciones para mejorar la Calidad de la Educación en México* (1989); *Poder Político y Educación* (1983); *La Revista del Instituto Nacional de Pedagogía* (1982) y *América Latina y el Proyecto Principal de Educación* (1982).

**Adalberto Rangel Ruiz de la Peña** (Chihuahua, Chih., 21 de noviembre de 1952)

Licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Chihuahua, pasante en la licenciatura en Derecho por la UNAM, Maestro en Educación por la Universidad Pedagógica Nacional. Es docente-investigador de la Universidad Pedagógica Nacional, donde fue Coordinador de la Academia de Historia de la Ideas y actualmente es el director de las Unidades UPN. Ha tenido una destacada participación en el diseño de las licenciaturas para la formación docente, tales como la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, plan 1985 y la Licenciatura en Educación plan 1994, así como en la nueva Licenciatura en Intervención Educativa para la formación de nuevos profesionales de la educación. En los últimos años ha dado seguimiento a diferentes proyectos de evaluación de programas que dependen de la Subsecretaría de Educación Básica en las temáticas de gestión, niños y niñas migrantes, educación preescolar y análisis de la práctica pedagógica videograbada. Es coautor de *La construcción de la REDES en la Universidad Pedagógica Nacional. Una historia Compleja* (2005); *La intervención educativa en los ámbitos escolares. ¿Cómo mejorar la eficacia social de los programas educativos?* (2005); *La configuración del discurso educativo en José Vasconcelos* (2002) y *El libro de texto de sexto año de historia* (1995).

**Etelvina Sandoval Flores** (Distrito Federal, 10 de julio de 1948)

Es maestra de educación primaria por la Benemérita Escuela Nacional de Maestros, profesora de educación secundaria con especialidad en Psicología Educativa por la Escuela Normal Superior de México, Maestra en Ciencias con especialidad en Educación (DIE-CINVESTAV-IPN) y Doctora en Pedagogía por la UNAM. Es miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y del Sistema Nacional de Investigadores. Fue maestra de educación básica y Directora General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el Distrito Federal. En la actualidad se desempeña como docente-investigadora en la Universidad Pedagógica Nacional (Ajusco). Algunas de sus obras: «La investigación etnográfica y su relación con la política educativa: Un camino por construir» (2001); *La trama de la escuela secundaria: institución, relaciones y saberes* (2000); *Estudiantes y cultura escolar en la secundaria* (2000); *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos* (1997); *Relaciones y saberes docentes en los cursos de actualización de maestros en servicio* (1996) y *Ser mujer-ser maestra. Autovaloración profesional y participación sindical* (1991).

**Felipe Tirado Segura** (México, D.F., abril de 1948)

Licenciado en Psicología por la Facultad de Psicología de la UNAM, Maestro en Psicología Educativa por la Universidad de Leicester (Inglaterra) y Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Ha desarrollado actividades académicas, de investigación y asesoría en diversas instituciones, como la SEP, la UNAM, el INEA, ISCEEM, ITESM, ISSSTE, Museo de Historia Natural de la Ciudad de México, la Universidad Autónoma de Baja California y la Universidad de Sao Paulo en Brasil. Fue Director de la FES Iztacala de la UNAM, donde es Profesor titular «C» y Jefe del Programa de Investigación Psicoeducativa. Pionero del uso de técnicas avanzadas en los estudios sobre educación básica, pertenece a diez asociaciones académicas, tiene nueve desarrollos tecnológicos registrados, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Secretario del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Tiene publicados más de un centenar de trabajos, entre otros: «La Estructura Cognitiva Integrativa, una Alternativa Psicopedagógica para la Educación Básica», «La Calidad de la Educación Básica en México», «La Evaluación del Desempeño ante la Carrera Magisterial», «La Evaluación Sistemática-Computarizada, Hacia Nuevos Procesos Reguladores de la Práctica Educativa», «Educación Comparada; México entre otras Naciones», «Controversias en la Evaluación, la Disputa del CENEVAL» y «La Enseñanza de la Química. Conocimientos, Actitudes y Perfiles».

**Luis Eugenio Todd Pérez** (Monterrey, N.L., 22 de octubre de 1935)

Médico cirujano partero por la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de Nuevo León, con especialidad en Nefrología por el Hospital en Enfermedades de la Nutrición (1961), por *Cornell University, Washington University y George-*

*town University Hospital*, EUA. Ha dedicado la mayor parte de su vida a la educación y la función pública. Ocupó distintos puestos académicos y directivos en la Universidad Autónoma de Nuevo León, de la cual fue rector. También fue diputado federal en la LII Legislatura; jefe de los Servicios Coordinados de Salud Pública en Nuevo León (1979–1982); asesor en la UNESCO; secretario de Educación y Cultura en N. L. y subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP. Es Coordinador de Ciencia y Tecnología del Estado de Nuevo León y Director General del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del estado de Nuevo León. Caracterizado por su gran capacidad de trabajo e integración de equipos, pertenece a 7 sociedades científicas y es autor de cientos de artículos en periódicos y revistas, con ensayos y libros sobre educación, como: *Reflexiones sobre la evaluación escolar* (2005); *Nuevo León rumbo al año 2000* (1990); *Visión de la Universidad mexicana* (coautor, 1990); *El mexicano del siglo XXI* (coautor, 1988); *Anatomía de la educación* (1987); *Octavo piso, un sexenio en la UANL* (1986); *La universidad y el equilibrio social, Discursos* (1979); *Pedro Garfías, Rebeldía creativa* (1979); *Testimonios universitarios* (UANL 1976); *Ideas de un rector* (1976); *Revolución educativa* (1975) y *Metas y Aspiraciones de la Universidad* (UANL 1974).

**Ismael Vidales Delgado** (Pinos, Zac. 17 de junio de 1941)

Egresado de la Escuela Normal Ing. Miguel F. Martínez, cursó las especialidades en Actividades Tecnológicas y en Psicología y Orientación Vocacional en la Escuela Normal Superior del Estado. Realizó estudios de Pedagogía en la Universidad Complutense de Madrid y la maestría en Pedagogía por la Escuela de Graduados de la Escuela Normal Superior Profr. Moisés Sáenz Garza. Autor de obras escolares, editorialista de prensa y radio, ha ejercido la docencia y ocupado diversos cargos en los niveles de educación básica, media y superior, entre otros: Director de Educación Media en la SENL; Director de la UPN Monterrey; Subsecretario de Desarrollo Académico e Investigación en la SENL y Director General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en la SEP. Es miembro del Consejo del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE) y Director del Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Nuevo León. Prolífico autor, con casi un centenar de textos para primaria, secundaria y normal en las áreas de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Civismo, Psicología, Orientación Vocacional, Cultura General y Formación Cívica y Ética, sus obras tienen una enorme acogida entre los profesores. Sus libros más recientes son: *Magisterio, punto de encuentro* (2006); *Prácticas de evaluación en el nivel de educación primaria de Nuevo León* (2005); *El Programa Enciclopedia en las escuelas primarias de Nuevo León* (2005) y *La formación de valores en las escuelas primarias de Nuevo León* (2005).



*La educación que México necesita. Visión de expertos* terminó de imprimirse en abril de 2006 en los talleres de Diáfora Soluciones Editoriales. En su composición se utilizaron tipos Myriad y Garamond. La edición de 1000 ejemplares fue cuidada por Ismael Vidales Delgado, diseño editorial de Rodolfo Leal Herrera.





