

# Los grandes problemas del sistema educativo mexicano

MARÍA DE IBARROLA NICOLÍN\*

En el texto se reflexiona sobre los problemas de siempre del sistema educativo mexicano: problemas de cobertura, de calidad, de “gestión inadecuada”, de recursos insuficientes, que tienen ahora expresiones muy específicas por su evolución en las últimas décadas y la interacción entre problemas identificados, soluciones propuestas y resultados logrados, determinados por la naturaleza de la interacción política entre nuevos y viejos actores ante viejos y nuevos problemas. Se expresa una “utopía educativa” en ciernes en la que destaca la *colaboración consensual entre muy distintas instituciones no escolares para configurar una educación integral*, que buscaría compartir la formación para el deporte, para el arte, para el trabajo y la valoral y ciudadana.

## Palabras clave

Problemas educativos  
Sistema educativo  
Calidad de la educación  
Utopía educativa  
Cobertura  
Profesorado

\* Doctora en Ciencias con especialidad en investigaciones educativas por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN). Académica investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Líneas de investigación: políticas, instituciones y actores en la formación para el trabajo. CE: [ibarrola@cinvestav.mx](mailto:ibarrola@cinvestav.mx)

Parece difícil opinar sobre los grandes problemas del sistema educativo mexicano en la fecha actual sin referirlos con precisión al nivel del sistema escolar en el que se expresan con mayor claridad: educación básica, media superior o superior. Es obligado también tomar en consideración no solamente las reformas de la última década, sino las grandes reformas que se definieron al respecto a principios de la última década del siglo pasado.

Finalmente, me parece indispensable proponer un análisis que rebasa la comprensión de lo educativo solamente entre los límites y los alcances del sistema escolar mexicano; así como entender los límites de la institución escolar en la solución de los grandes problemas de la educación en nuestro país y la necesidad de ampliar las miras para incorporar en la política educativa una gran cantidad de procesos sociales y muchas otras instituciones que en los hechos están contribuyendo, o dejando de contribuir, a la naturaleza y calidad de la educación de los mexicanos.<sup>1</sup>

He dudado si atender primero a la pertinencia de las reformas que se han aplicado o identificar los problemas que afectan la educación en nuestro país, porque ni siquiera proponiendo un esfuerzo de análisis diferenciado con miras a su claridad argumentativa se pueden separar tajantemente estos dos aspectos; es decir, los problemas pueden deberse en cierta forma a las reformas que se han impulsado, o por lo menos a la manera como lo han hecho.

Los problemas educativos actuales, cuya presencia en los medios en estos últimos meses es una buena medida de su intensidad, parecieran ser siempre los mismos: problemas de cobertura; problemas de calidad; de “gestión inadecuada”; de recursos insuficientes. Pero es evidente que tienen ahora expresiones muy específicas que hablan de la evolución

que ha habido en las últimas décadas y de la interacción entre problemas identificados, soluciones propuestas y resultados logrados, los cuales están sin duda determinados por la naturaleza de la interacción política entre nuevos y viejos actores ante viejos y nuevos problemas, y por la naturaleza de su intervención en las relaciones del poder (hacer) educativo. Es por ello que, sin hacer una relatoría de todos los problemas que afectan a la educación en estos momentos, o de todas las reformas que se han propuesto para su solución, selecciono aquellos que considero son los más importantes o significativos.

### **LOS PROBLEMAS DE COBERTURA (Y LAS POLÍTICAS QUE SE PUSIERON EN MARCHA)**

Hace un par de semanas descubrí en la prensa una interesante noticia: una comunidad rural y aislada en el estado de Guerrero había logrado una resolución favorable de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante su exigencia al gobierno del estado de prestar el servicio de preescolar para los niños de 3 a 5 años. El gobierno del estado, por su parte, alegaba falta de recursos para ello. Sin duda la resolución de la CNDH no podía haber sido diferente: desde el año 2002 la Constitución establece la obligatoriedad (escalonada) del preescolar, y desde entonces hemos tenido noticias de las dificultades para cumplir ese mandato, al extremo de que el propio Congreso decidió suspender la obligatoriedad del tercer grado de preescolar, que se había previsto para el ciclo 2008-2009. La reforma que establece la obligatoriedad constitucional del preescolar generó un importante crecimiento de la matrícula, que alcanzó en 2010 la cifra de 4 millones 661 mil 060, esto es, 80.9 por ciento del grupo de edad, pero a la vez destacó la ausencia de los

1 Para este ensayo, claramente de opinión, me baso en mis publicaciones previas, el curso periódico de “Políticas y problemas de la educación en México” que imparto en el Programa de Maestría del DIE, en mi participación en el diseño del Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo como parte del equipo de transición para el sector educativo (2000), en el Consejo de Especialistas en Educación (2006) y, en algunos casos, en las tesis actuales de mis alumnos de maestría y doctorado.

recursos humanos y materiales necesarios para hacer realidad esa cobertura para toda la población del país. Las estadísticas más recientes demuestran también que si bien la cobertura en secundaria alcanza ya a 95.3 por ciento del grupo de edad, el número de jóvenes adolescentes, alrededor de un millón y cuarto, que están fuera del sistema escolar antes de cumplir los 15 años, es muy significativo, a pesar de que este nivel educativo es también constitucionalmente obligatorio desde 1993. El crecimiento notable de las oportunidades de escolaridad en este nivel, entre las que destaca la modalidad de telesecundaria, no ha sido suficiente en 20 años para cumplir con el mandato constitucional.

Otra noticia que ha invadido los medios de comunicación en los últimos días es la de las manifestaciones de los “rechazados” de los bachilleratos, quienes exigen oportunidades de ingreso a esos niveles; número creciente derivado, sin duda, del crecimiento de los niveles anteriores. Lo interesante en este momento es la demanda de acceder a instituciones precisas.

La reforma educativa de 1970 fue especialmente importante en la creación de nuevas instituciones de educación media superior que pudieran atender el crecimiento de la demanda en este nivel en esa época de la historia reciente de la educación en el país: adicionalmente a las preparatorias universitarias y las vocacionales del IPN se crearon los Bachilleratos Tecnológicos bivalentes, el Colegio de Bachilleros y el CONALEP; a partir de la federalización de la educación en 1993 se crearon los Cecytes, con el impulso aportado por los estados, y en los últimos años se han incrementado, nuevamente, las opciones de bachillerato abierto y a distancia, video bachillerato y tele bachillerato para atender incluso poblaciones suburbanas marginales y rurales. A partir de 1994, con la creación del CENEVAL, se hizo un gran esfuerzo para que todos los jóvenes egresados de secundaria encontraran un lugar en el nivel medio

superior, racionalizando las oportunidades que ofrecen todas las modalidades de este nivel por medio de un examen de asignación en función de méritos y de oportunidades; sin embargo, ahora nos enfrentamos a la decisión de los jóvenes de elegir ciertas modalidades y no cualquiera disponible. Por otro lado, la noticia de que la reforma de la educación media superior aseguraría la equivalencia de todas las modalidades y la posibilidad de realizar fluidamente el recorrido escolar por cualquiera de ellas no se ha traducido en hechos. La deserción en este nivel sigue siendo la más impresionante, cercana al 50 por ciento de quienes ingresaron a alguna de las modalidades. Por supuesto los grupos de jóvenes que se manifiestan, en particular en el Distrito Federal, no representan al total de los jóvenes de todo el país, quienes, sin tal capacidad de presión política, se ven en la necesidad de aceptar las opciones disponibles a su alcance geográfico y económico.

La exigencia de los egresados de los bachilleratos por ingresar a las universidades públicas expresa también un viejo problema con nuevos rasgos. Ahora todos los certificados, independientemente de la modalidad que los emita, tienen validez para exigir el ingreso a la universidad, aunque no respaldan de la misma manera la calidad del aprendizaje. Los estudiantes tienen el certificado, pero no los conocimientos para superar los exámenes de admisión a programas y universidades que elevan sus estándares en función de la demanda que tienen.

Las universidades privadas, que crecieron prácticamente sin control en los últimos 30 años, por una parte, y las nuevas universidades tecnológicas y politécnicas, así como el impulso de la universidad a distancia, no han sido suficientes para una creciente demanda, que se justifica no sólo por quienes lograron su certificado de bachillerato correspondiente, sino por la escasa tasa de atención al grupo de edad en el país. Las nuevas universidades públicas se crearon a consecuencia de una

nueva y clara directriz del gobierno federal (con el apoyo de los estatales) de responder a nuevas necesidades del desarrollo económico, incluso en zonas de alta marginación, y mediante la creación de nuevas carreras. Sobran lugares en las nuevas opciones, aunque ha ido creciendo su aceptación (Mota Quintero, en proceso); por otra parte, aunque muchísimos jóvenes se inscriben en las universidades particulares (que las hay de todos los precios), muchos manifiestan de manera colectiva, públicamente, no tener recursos para pagar las universidades privadas y cuestionan la falta de oportunidades en las públicas. El apoyo crediticio del gobierno federal y los bancos para pagar las colegiaturas privadas ha sido ya denunciado por las ganancias indebidas que aportará a los bancos y por su evidente fracaso social en Chile. En México, igual que en Chile, el gobierno federal opta por apoyar a los bancos y no a los jóvenes.

Siempre ha sido mi interés particular las relaciones entre la escolaridad alcanzada y el destino laboral de los egresados de los distintos niveles escolares. Los estudiantes de nivel superior siguen prefiriendo las carreras tradicionales, lo que agudiza la tensión entre demanda y oferta disponible. Se observan en la distribución de la matrícula por áreas de estudio las tensiones macro sociales que expresan la planeación *de facto* que se lleva a cabo en el país respecto de la formación de recursos humanos de alto nivel. En realidad no se trata de que el sistema escolar no responda ni en cantidad ni en calidad a las demandas del sector laboral; el problema no se reduce a una relación de mercado educativo (qué escolaridad alcanzan los jóvenes, en qué carreras y en qué tipo de universidades) *vs.* mercado laboral, que ciertamente no está abierto a toda la demanda. Las tensiones son muy serias entre por lo menos cuatro grandes tipos de actores: a) el gobierno federal, que con el apoyo ahora de los gobiernos estatales, negocia la apertura de oportunidades escolares con criterios que toman en cuenta no solamente la previsión

de los “recursos-humanos-que-requiere-el-país”, según modelos de desarrollo en los que creen sus especialistas, sino la necesidad política de atender la atención a la demanda de los jóvenes; los recursos presupuestales disponibles, y que las oportunidades de escolaridad estén mínimamente consolidadas, aunque se han incrementado sobre todo las opciones abiertas y a distancia de cuya eficacia se sabe muy poco; b) el interés de (algunos representantes) del sector laboral: el sector formal de la economía, las cúpulas empresariales nacionales y locales, que enfrentan sus propias dificultades para planear los recursos humanos que requieren e ignoran la heterogeneidad estructural de los diferentes espacios laborales en el país (crecimiento del sector informal de la economía, desempleo o subempleo de los más escolarizados); c) las propias instituciones de nivel superior, en particular las múltiples universidades particulares, cuya oferta puntual se desprende de sus propias posibilidades institucionales, en muchas ocasiones muy precarias, en particular en lo referente a su profesorado, y su interés por responder a las “demandas de sus posibles clientes”; y c) lo que quieren los jóvenes (siempre con el apoyo de sus familias): cada vez mayor escolaridad, el acceso a las licenciaturas tradicionales (que a pesar de todo están bien situadas en el mercado de trabajo), las carreras de moda, las carreras a su alcance según la institución a la que logren ingresar.

A pesar de ello no es posible ignorar el incremento de la matrícula en las ingenierías, que ahora concentra casi a 33 por ciento de los estudiantes y que a pesar de las necesidades pregonadas al respecto no encuentran trabajo en las diferentes áreas en las que se forman; al respecto se aducen problemas de la mala calidad de la formación recibida. Pero el hecho es que los estudiantes de las carreras tradicionales tienden a encontrar trabajo en aquello para lo que se formaron con más frecuencia que los que estudian las nuevas carreras tecnológicas. Las carreras de ciencias exactas, por ejemplo

la de física, a pesar de su supuesta importancia para la nueva “economía del conocimiento”, ni siquiera aparecen en la bolsa de trabajo o en el laboratorio laboral que ofrece la Secretaría del Trabajo.

Por otra parte, quienes sólo cursaron la educación básica obligatoria, cuya duración se ha más que duplicado en 20 años (secundaria en 1993, preescolar en 2002, media superior a partir del 2012), ¿qué futuro profesional tienen? ¿Qué significa en México tener 9, 12 o 15 años de escolaridad obligatoria? ¿No resultan esos años en una formación suficiente para tener un desempeño laboral eficiente y unas condiciones de vida de calidad? (Messina, en proceso).

La matrícula de posgrado ha tenido un crecimiento explosivo con relación a su muy reducida matrícula de los años noventa. El análisis de la creciente matrícula de este nivel detalla dos aspectos: a) el crecimiento de los programas se ha centrado en la oferta privada de la mayoría de ellos, en particular en las áreas blandas; b) la distribución de la matrícula por áreas y niveles refleja nuevamente las realidades de los mercados de trabajo disponibles para los egresados de estos niveles. Destaca el crecimiento de las especialidades en el área de salud y de la maestría en la de educación, crecimiento que refleja sin duda las exigencias que se han planteado a los profesores de nivel medio superior y de las universidades de contar con un posgrado para calificar bien en los criterios de evaluación que se aplican para asignar los presupuestos adicionales.

Se observa en todo este crecimiento por oleadas, la elevación de los niveles de escolaridad supuestamente necesarios para lograr las competencias que exigen las transformaciones económicas, tecnológicas, sociales y culturales que caracterizan el siglo XXI, crecimiento avalado y recomendado por los organismos internacionales. Sin embargo, como veremos enseguida, no basta el incremento en los años de escolaridad, los “años banca” los denominaría algún crítico. Lo importante

es asegurar el aprendizaje propuesto y en eso precisamente se han centrado los análisis recientes de los problemas de la calidad de la educación en el país.

## **LOS PROBLEMAS DE CALIDAD (Y LAS POLÍTICAS QUE SE PUSIERON EN MARCHA: LA EVALUACIÓN)**

Las evidencias señalan que el incremento de la cobertura y de los grados de escolaridad cursados por las nuevas generaciones de mexicanos no ha resuelto serios problemas de calidad. La calidad del sistema escolar ya no se supone a partir de las estadísticas de reprobación y deserción; se cuenta ahora con una nueva evidencia, aparentemente incuestionable, que se fundamenta con precisión matemática por la vía del desempeño de los jóvenes en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

Según estas evidencias, los niños y los jóvenes mexicanos no dominan las competencias de matemáticas, lectura y ciencias naturales; el porcentaje de alumnos que se clasifica en la categoría de dominio insuficiente se coloca entre los más altos de los países que participan en las pruebas. Buena parte de los debates académicos y periodísticos actuales se centra en la necesidad de explicar esos resultados y de encontrar la fórmula que permitirá resolverlos.

Pero no sólo se identifica la calidad con el desempeño en estas pruebas, que nos informan sobre las competencias de los jóvenes en ciertas áreas, pero nos dejan en ignorancia respecto de su “formación integral”; también se considera que la calidad de la educación mejorará a partir de todo tipo de evaluaciones: selección para el ingreso al bachillerato o a la universidad; pruebas de evaluación del aprendizaje al egreso de (ciertas) licenciaturas; prueba de evaluación (concurso) para el ingreso a las plazas docentes disponibles; y la más reciente y problemática, la evaluación universal de maestros.

Se trata fundamentalmente de una evaluación de los individuos, en muchos casos evaluaciones de alto impacto que deciden su futuro, por lo menos el inmediato. En el nivel superior público se evalúan los programas e incluso las instituciones, pero tomando en consideración en buena medida los resultados de las evaluaciones de sus individuos. Todas estas evaluaciones tienen impacto en la asignación de recursos: a los individuos por la vía de los “estímulos” y las “becas de desempeño”, cuyo problema fundamental consiste en que si bien han impactado en los ingresos de los profesores, sólo en el caso de los profesores de educación básica (carrera magisterial) impactan en el sueldo real; en los otros casos esas cantidades están sujetas a los resultados periódicos de las evaluaciones, a la disponibilidad presupuestal y, aunque no pagan impuestos, tampoco repercuten sobre los derechos laborales de los académicos para fines de prestaciones y, en particular, de jubilación.

En los exámenes de selección para el ingreso al nivel medio superior y al superior, establecido desde 1994 (CENEVAL), los mínimos se incrementan: si antes con 30 aciertos sobre 120 se lograba el ingreso al CONALEP, ahora se requieren más de 50 aciertos para ingresar aunque sea a esa modalidad. Aunque se necesitan más de 90 puntos para ingresar a alguna de las prepas de la UNAM, para ingresar a las más solicitadas, la prepa 1 o la 5, se requieren más de 115. Cuestión de oferta y demanda de méritos medibles.

En la educación básica, la evaluación del desempeño de los maestros se aceptó desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) como criterio para establecer un escalafón horizontal que permitiera el incremento de los salarios de los maestros sin dejar las aulas. Los exámenes han ido cambiando, las evidencias numéricas sobre la calidad no han mejorado y se ha incrementado el número de evaluaciones. Desde 2011 hemos sido testigos del enorme debate acerca de la evaluación universal de

los maestros, que más bien pareció una lucha de poder entre el SNTE y una organización de la sociedad civil, Mexicanos Primero, cuya influencia y presencia deriva de sus estrechas ligas con varios poderosos organismos empresariales, y cuyo interés por la calidad de la educación pública se confunde ante el desconocimiento de los motivos que la guían.

En la educación superior la evaluación inició antes, hacia fines de la década de 1980, como consecuencia directa de la creación de otro impactante sistema de evaluación: el Sistema Nacional de Investigadores. Éste ha tenido varias consecuencias importantes: incrementar de manera necesaria los ingresos de los investigadores, impulsar a los investigadores de los estados de la república mediante un reconocimiento de carácter nacional que supera las grillas y politiquerías de las comunidades académicas locales; y apuntalar la creación de una nueva y poderosa profesión académica, la de investigador, que supera en prestigio e ingresos a cualquier otro tipo de académico, en particular el de “simple profesor”.

Indudablemente hay otras medidas muy importantes que se han tomado para mejorar la calidad y que ameritarían un lugar en un ensayo como éste: la siempre presente “reforma curricular”, orientada en este caso a lograr la integración de la nueva educación básica. Pero ninguna reforma curricular, o reforma que en ocasiones se califica de integral y en otras no, parece consolidarse en los diferentes periodos políticos antes de que aparezca, nuevamente, la solicitud de hacer una nueva y ahora sí “verdadera” reforma. Igualmente siguen inconclusas, o en espera de nuevas reformas, las orientadas a la formación, actualización y superación del magisterio que siguen con fidelidad a las reformas curriculares. En el caso de los profesores del nivel medio empiezan apenas a ofrecer oportunidades de una formación profesional específicamente orientada a la naturaleza del nivel, la edad de sus estudiantes y la necesaria articulación entre

los conocimientos a impartir y las didácticas para ello (Cárdenas, en proceso).

La reforma del preescolar ha generado ya dos nuevas propuestas educativas para ese grupo de edad: el PREP 2004 y el PREP 2011, pero destacó la limitada posibilidad de formar y contratar al número de maestros necesarios y se ha manifestado el problema de la articulación pedagógica con los otros grados y niveles que ahora constituyen la educación básica obligatoria: primaria y secundaria, a los que se agrega recientemente la educación media superior. ¿Qué tipo de preescolar, de primaria, de secundaria y de media superior requieren quienes ahora estarán obligados a realizar una trayectoria escolar de 15 grados de duración?

Otras medidas para incrementar la calidad se centran, por ejemplo, en la introducción de las TIC en las escuelas, que ha provocado escándalos sucesivos en cuanto a los montos y el manejo de recursos que ha significado; y en la decisión de incrementar el tiempo de clases (escuelas de tiempo completo), que en realidad se ha instrumentado sólo en donde hay ya tiempo disponible entre los maestros que han quedado sin alumnos por el decrecimiento de la población infantil en ciertas zonas del país.

### **LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN (Y LAS POLÍTICAS QUE SE PUSIERON EN MARCHA: LA FEDERALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN)**

Uno de los problemas más serios que se identificó hacia fines de la década de los años ochenta fue la gestión: el término cambió radicalmente la concepción de la administración, contabilidad y control de los recursos de las escuelas para centrar la atención en la administración de *lo educativo*: el eficiente y eficaz uso pedagógico de los recursos disponibles y de la interacción entre ellos.

La política más importante fue la federalización de la educación, inicialmente de la educación básica, pero poco a poco se

descentralizaron algunas de las instituciones de nivel medio superior como el CONALEP y el Colegio de Bachilleres. La idea era acercar las instancias de decisión a las escuelas y favorecer mejores mecanismos de comunicación entre las autoridades educativas y los profesores en sus escuelas.

En la Ley General de Educación se definieron rubros muy importantes para la redistribución de las funciones educativas entre la federación, los estados y los municipios: en resumen, a la federación le corresponde de manera exclusiva determinar los planes y programas de estudio para la primaria, la secundaria (después se introdujo el preescolar); la normal, y todo lo referente a la formación de maestros de educación básica; establecer el calendario escolar; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos y autorizar el uso de otros; regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros, y la evaluación del sistema educativo nacional. A las autoridades locales (de los estados) les correspondió de manera exclusiva prestar los servicios educativos. El financiamiento de la educación le correspondió de manera concurrente al gobierno federal y a los estados e incluso municipios, pero la recaudación fiscal federal no se descentralizó, por lo que los recursos más importantes siguen procediendo de la federación a los estados.

Algunos suponemos que la federalización tenía la apuesta (oculta) por parte del gobierno federal de fragmentar el poder económico y político del SNTE mediante la supuesta consecuencia legal de reconfigurar las secciones estatales en sindicatos estatales dependientes de una nueva autoridad estatal y no nacional. Si fue así, habrá que considerar que la apuesta la ganó el sindicato, debido a que logró mayores y más amplias vías de negociación: primero con los estados y después con la federación, e incluso logró ser reconocido como titular de las relaciones laborales en la Ley General de Educación de 1993 (Transitorio sexto).

A 20 años de la descentralización de la educación básica, que en lo personal considero una decisión correcta, la instrumentación de la misma ha generado, sin embargo, una gran cantidad de problemas que no se han resuelto. Tal vez el más importante sea el de la adecuada comunicación entre los estados y la federación con miras a reconocer lo que sería el currículo nacional básico y común para todo el país, por un lado, y por otro, la especificidad de los contenidos regionales. Esta irresolución se expresa con fuerza a partir del establecimiento de los “estándares nacionales de evaluación”, tanto para alumnos como ahora para maestros, al extremo de que los maestros de varias entidades del país (Oaxaca, Guerrero, Distrito Federal) se negaron totalmente a las “evaluaciones estándares”.

Las líneas de comunicación de las autoridades hacia los maestros responsables del quehacer cotidiano de las escuelas, y de estos últimos hacia las autoridades, están claramente bloqueadas por las burocracias gubernamentales y sindicales, aparte de que ni siquiera se considera la comunicación fluida y necesaria en una gran cantidad de rubros directamente relacionados con la mejora de la calidad de la educación, como serían el intercambio directo y orgánico de “buenas prácticas” entre colegas, la elaboración de materiales, y la experimentación de innovaciones sin presiones, evaluaciones o exigencias burocráticas. La comunicación sigue siendo “en cascada”, con graves efectos de “teléfono descompuesto”.

La operación cotidiana de las escuelas, que plantea una de las situaciones diarias y continuas del “justo a tiempo” más exigentes que uno pueda imaginar (tomar decisiones sobre la enseñanza y el trato a los alumnos en lo individual y en grupo, en medio de teorías encontradas de la enseñanza y del aprendizaje, recursos escasos o insuficientes, tiempos y espacios muy acotados, programas muy estructurados, exigencias administrativas de planeación y reportes de resultados), está sometida a tal cantidad de obstáculos, ausencias e ineficiencias

que al observar la vida de las escuelas uno se maravilla de lo que son capaces de lograr los maestros. Desde hace tiempo identifiqué en las escuelas agropecuarias lo que denominé la “teoría del eslabón escolar perdido” y que recientemente escuché a un colega identificar como el “flujo interrumpido”. En todas las escuelas siempre falta o falla algo importante para lograr un proceso educativo consistente. Los ejemplos son innumerables: profesores que cambian a principios de año sin que el sustituto esté asignado, cambios frecuentes de directivos que no logran por lo mismo consolidar sus equipos humanos, libros de texto que no llegan a tiempo, equipo descompuesto, falta de electricidad. Y la lista sigue, pues cualquier falla que se pueda uno imaginar se encontrará sin duda en múltiples planteles. El problema se complica porque cada escuela tiene diferentes eslabones perdidos. Los directivos que junto con sus maestros hacen equipo y logran solucionar estas cadenas de obstáculos son los que claramente obtienen los mejores resultados.

### *Participación: privatización o democratización*

Una mayor participación social en educación, apertura que ofreció la Ley General de Educación desde 1993, se ha configurado poco a poco, y en medio de las tensiones que se derivan de las diferentes posibilidades de participación que efectivamente tienen diversos grupos de población. El debate acerca de si la participación social ha significado una privatización o una democratización se extiende a todos los niveles, desde la pequeña escuela rural que depende de los recursos que aportan los padres de familia, hasta la interferencia de grupos poderosos de la sociedad civil en las grandes decisiones de política educativa.

### **INSUFICIENCIA DE RECURSOS Y APOYO A LOS PARTICULARES**

Aunque se ha establecido el monto del PIB que se debe asignar a la educación, y se ha ido

incrementando el presupuesto para acercarse a esa norma, los datos demuestran que los recursos no son suficientes. A nivel macro económico, el presupuesto público proviene fundamentalmente de la federación y se destina en más de 90 por ciento al pago de salarios. A escala de las escuelas, los presupuestos de operación cotidiana se basan en la aportación de los padres de familia, e incluso de los propios maestros. Las muy escasas partidas presupuestales disponibles para operar en las escuelas están plagadas de restricciones y de ineficiencias administrativas; es prácticamente nula la autonomía de los directores para resolver gastos tan elementales como la descompostura de una computadora o la compra de materiales básicos; al mismo tiempo, la responsabilidad que se exige a los directores sobre los “bienes de la escuela” resulta paralizante.

La insuficiencia de los recursos se observa no solamente en la magnitud de las partidas presupuestales sino en varias de las medidas tomadas, entre ellas el incremento de las oportunidades en secundaria y media superior, el cual se ha basado en las opciones a distancia (telesecundarias, video y telebachilleratos). Estas opciones, si bien resultan mucho más económicas en cuanto al gasto principal que es el de nómina, esto no se ha visto compensado con gastos necesarios para mejorar los materiales pedagógicos de operación y los apoyos externos que requieren las modalidades a distancia, lo cual se refleja en los resultados todavía más deficitarios de los estudiantes de estas modalidades en las pruebas de rendimiento. El crecimiento de las oportunidades de educación superior se dejó en manos de los particulares, crecimiento caótico y reactivo derivado del principal interés de las familias mexicanas de dar a sus jóvenes oportunidades de educación superior, pero que no encontró el debido contrapeso ni en las exigencias de los jóvenes o sus familias, ni en el debido control de calidad que debió asegurar el Estado.

Otro dato importante refiere a la obtención y administración de los recursos públicos para la educación: en ningún momento la descentralización educativa ha planteado una descentralización fiscal; el gobierno federal sigue siendo el gran recaudador de los impuestos nacionales, y el que propone su distribución a los estados de la república. Uno de los problemas más serios derivados de este manejo de los recursos ha sido la imposibilidad de asegurar que los estados dediquen esos recursos a los rubros aprobados y que rindan cuentas del ejercicio realizado. Desde el punto de vista de la educación pública y de los recursos que requiere, parece una sinrazón el otorgamiento de la deducibilidad (acotada) de impuestos a los padres de familia que pagan colegiaturas en las escuelas privadas y el crédito ofrecido a los estudiantes de nivel superior para pagar colegiaturas en universidades particulares.

## UNA UTOPIA EDUCATIVA

La problemática anteriormente expuesta debería orientar mi argumentación hacia las medidas de política educativa que atendieran los problemas que seleccioné en los apartados anteriores. Sin embargo, más que jugar a la posibilidad de tener la capacidad de decidir sobre el destino de la educación en México, me gustaría ser capaz de expresar una “utopía educativa” en la que he venido reflexionando desde hace tiempo y que ciertamente todavía no soy capaz de describir y argumentar de manera integral. Me referiré por tanto nada más a tres grandes decisiones que me gustaría poder instrumentar; dos de ellas se refieren directamente al sistema escolar y la tercera a la necesaria articulación entre el sistema escolar y otras instituciones sociales.

### *1. Una política diferente para reconocer y recuperar el valor del profesorado*

Son muchísimas las razones y los factores en virtud de los cuales la escolaridad en el país

alcanza los resultados que se expresan en las pruebas estandarizadas. Casi podríamos decir que el país tiene la escolaridad que corresponde a sus grandes problemas culturales, sociales, económicos y políticos, en particular la brutal desigualdad que caracteriza cada uno de ellos; pero en realidad hay un enorme potencial que se desaprovecha día con día, que es el del trabajo cotidiano de los maestros. La transformación de la educación no se logrará mientras se base en propuestas más o menos bien argumentadas que haga un grupo de personas, por más especialistas y preparadas que sean; en cambio, una transformación que se base en el trabajo de más de un millón de maestros sin duda será trascendente.

Se trata de un conjunto de políticas, muchas de las cuales ya se han diseñado y puesto en práctica, pero en mi opinión dos serían fundamentales:

- a) una revisión a fondo de la legislación que afecta al profesorado, en particular su sometimiento en lo académico a la representación sindical, y que en cambio reconozca e impulse todo tipo de estímulos académicos (y no sólo económicos o laborales). Se trataría de lograr dos grandes resultados: un ejercicio verdaderamente profesional del trabajo de los maestros, que descansa en su conocimiento profesional cada vez más acrecentado y su organización colegiada; y, por otra parte, una gestión de los maestros, como el recurso fundamental de la educación, que tenga como eje prioritario la comprensión del significado de la enseñanza como esencia del trabajo docente y de la calidad del servicio educativo para todos los estudiantes, y no los intereses laborales y políticos, personales y gremiales, que han ido incrementando cada vez más su presencia. Esto implica que la administración de los recursos humanos de la educación no radique en una gestión de corte sindical sino de servicio

público de la educación (que, por ejemplo, no se pueda suspender) porque se trata de una garantía constitucional. Lo anterior no exime, por supuesto, la necesidad de que esa legislación contenga el respeto a los principios básicos de un sindicalismo moderno.

- b) una nueva propuesta para la formación de profesores en servicio, que se base en el impulso a su formación continua con base en la posibilidad real de mantener una constante comunicación con sus pares, dentro y fuera de su escuela, zona, región, país y aun en el ámbito internacional, y una constante comunicación con especialistas en educación sobre la base de relaciones horizontales y equitativas, pertinentes y relevantes. Ello exige el establecimiento de canales y mecanismos de comunicación entre profesores y autoridades para recuperar y valorar experiencias cotidianas que fundamenten los diseños curriculares, así como los diseños de propuestas de formación y la continua y creciente formación de los profesores de manera orgánica y natural.

## *2. La búsqueda de canales y mecanismos de comunicación entre profesores y autoridades de los diferentes niveles: federal, estatal, municipal y participantes de la sociedad civil*

Resulta especialmente importante, en el contexto de la descentralización, una verdadera comunicación entre los estados de la república y la federación. No se trata de una propuesta fácil de lograr, pero es necesario atender en particular la profunda falta de consenso que se ha generado en el país respecto de las directrices educativas, por una parte; la experiencia de los maestros, por otra; y las propuestas de la sociedad civil. Es una falta de consenso que se expresa en particular mediante el rechazo tajante de los maestros de varias entidades de la república a los Acuerdos para la Calidad de la Educación, a los programas de formación de

profesores y, recientemente, el rechazo de cerca de 70 por ciento de los maestros del país a la “evaluación universal”. Sin duda esto se debe a la falta de una comunicación adecuada entre los maestros y sus autoridades locales, y entre éstas y las autoridades federales. Algunas causas sobre las cuales reflexionar son: la inadecuada preparación e improvisación de quienes ocupan los cargos de autoridad educativa; pero también, y tal vez más importante, la ausencia de proyectos académicos pertinentes y relevantes que incluyan y motiven la participación de los maestros de las distintas regiones del país. Nos hemos centrado en incrementar los años de escolaridad y en la medición de (ciertos) resultados, olvidando los grandes objetivos de la educación nacional.

### 3. Colaboración consensual entre muy distintas instituciones no escolares para configurar una educación integral, que entienda dos situaciones básicas

a) Que la educación —y las escuelas en las que se lleva a cabo— no son el factor único y causal del cambio social. No puede hacerse recaer en los maestros de las escuelas del país la responsabilidad plena por el desarrollo económico, social y cultural de sus contextos inmediatos. La política educativa es condición necesaria pero no causa única del desarrollo de las comunidades y las poblaciones. Las políticas de crecimiento educativo deben acompañarse de políticas sociales y económicas coadyuvantes; los diferentes programas que se han instrumentado, que incluyen la colaboración de distintos servicios sociales y económicos de salud y alimentación, por ejemplo, tienen mucho más éxito educativo que el esfuerzo aislado de los maestros que deben enfrentar con muy pocos recursos toda la problemática social que rodea y penetra la vida cotidiana de las escuelas.

b) Que a la institución escolar no se le pueden seguir cargando responsabilidades y funciones, ni siquiera si se incrementan las horas de atención escolar, como ya se está proponiendo en varias zonas (escuelas de tiempo completo), porque estas funciones serían mejor asumidas por otras instituciones y organizaciones sociales.

La colaboración interinstitucional parece posible y aparentemente sencilla en cuatro ámbitos fundamentales de la formación de niños y jóvenes: el deporte, la creatividad y el arte; el trabajo; la ciudadanía, los valores y la emotividad. Sin duda requerirá de una compleja planeación y en particular gestión de recursos institucionales tan diversos y complejos en sí mismos.

La finalidad sería que todos los niños y jóvenes tengan oportunidad de recibir de tres a cuatro horas semanales de educación en los primeros tres ámbitos señalados bajo la responsabilidad de otras instituciones sociales públicas, adecuadamente coordinadas entre sí, con finalidades educativas y con la posibilidad de establecer el reconocimiento de créditos curriculares a distinto tipo de actividades:

*Formación para el deporte.* Son muy pocas las instalaciones escolares que tienen los espacios y los recursos adecuados para el desarrollo adecuado de actividades deportivas; adicionalmente, son muy escasos los horarios que se pueden dedicar a ellas. Parece de risa la edición de un libro de texto de educación física derivado de la última reforma y la propuesta de hacer ejercicios físicos entre periodos de clase y entre pupitres, al interior de las aulas. Los municipios ya se hacen cargo de la educación física de muchos grupos de población y ciertamente podrían responsabilizarse en horarios diferentes a los de las escuelas, con mayor concentración de tiempo destinado a esta actividad y con un aprovechamiento focalizado de las horas que los estudiantes podrían dedicar a esa

actividad. Por una parte, los alumnos podrían tener de tres a cuatro horas semanales de actividades deportivas; por otra, los profesores de educación física, la mayoría de los cuales tiene que distribuir su tiempo en horas parciales y segmentadas entre distintas escuelas, podrían tener sus tiempos completos en las distintas instalaciones municipales. Cabe también la posibilidad de impulsar, mediante ciertos apoyos presupuestales, a los clubes deportivos como organizaciones no lucrativas de la sociedad civil; se debería lograr una planeación integral de esta educación física para todos, aprovechar deportes que no exigen muchos recursos ni grandes instalaciones (fútbol, vólibol, basquetbol, caminatas, carreras, etc.) y establecer entidades especializadas para quienes vayan avanzando en actividades de mayor exigencia. Ciertamente se podría buscar la experiencia de otros países en donde la escasez de recursos económicos no ha sido obstáculo para una verdadera educación física.

*Formación para la creatividad y el arte.* Una propuesta semejante la haría para la formación artística, que podría también quedar a cargo de las dependencias responsables de los municipios con apoyo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y de apoyos puntuales para organismos de la sociedad civil que ya se dedican a ello. Ejemplos notables son muchos: los cursos en el CONACULTA o en el DIF, las orquestas diversas que ha impulsado Fundación Azteca, coros, obras de teatro, enseñanza para la ejecución de diversos instrumentos musicales, etc. Lo importante sería lograr la gestión adecuada para *que todos los niños y jóvenes* tengan acceso a un mínimo de horas de formación artística, orgánica e integral, y no a algunas horas fragmentadas como parte restante y residual del currículo escolar.

*Formación para el trabajo.* La formación práctica (y teórica) para el trabajo ha sido el ideal de las escuelas técnicas del país, al extremo de que su diseño curricular modelo incluyó

instalaciones laborales completas y una parte importante de las horas de estudio destinada al aprendizaje en talleres, laboratorios, e incluso en procesos directamente productivos. Son notables algunas escuelas que han logrado una verdadera integración entre la formación escolar y la formación práctica para el trabajo dentro de las escuelas, pero la mayoría no lograron las instalaciones y equipamiento adecuados, y resultó especialmente complicado hacer un uso pedagógico de los mismos; en las modalidades con mayor número de estudiantes ni siquiera están previstas (los bachilleratos propedéuticos de las universidades, el Colegio de Bachilleres, el bachillerato a distancia, etc.). Desde hace tiempo se han impulsado políticas y lineamientos para la creación de espacios de formación *fuera de las escuelas* por medio de la vinculación de estas últimas con los centros laborales: prácticas profesionales, estadías, servicio social.

Sería fundamental que todos los jóvenes tuvieran este tipo de oportunidades. Una posibilidad para ello, que no se ha integrado, es la de la colaboración entre las escuelas de nivel medio superior, e incluso de las secundarias, con los centros de capacitación para el trabajo, a los cuales se les podría asignar la responsabilidad y la función de impartir por lo menos una competencia laboral a todo joven entre los 15 y los 17 años. Estos centros han resultado una opción de formación muy importante para quienes sólo terminaron su secundaria (Messina, en proceso).

Por otra parte, la investigación educativa ha puesto al descubierto la gran cantidad de jóvenes de media superior y superior, y hasta de secundaria, que trabajan al tiempo que estudian. En lugar de concebir esta doble actividad como un obstáculo para el buen rendimiento escolar de los estudiantes, algunas universidades y bachilleratos particulares han decidido dar reconocimiento curricular al trabajo desarrollado por sus estudiantes. El valor educativo del trabajo no sólo para el desempeño mismo del trabajo, sino para la

formación integral de los jóvenes, no se pone en duda; nuevamente el reto es lograr el diseño de políticas y mecanismos de colaboración que propicien el aprovechamiento educativo de estas actividades extraescolares y su reconocimiento en la formación integral de los jóvenes (Cuevas, en proceso). Por supuesto, evitando la explotación del trabajo infantil o adolescente, que está claramente previsto en la Constitución.

Las dificultades se localizan en romper los feudos de las instituciones y en lograr las coordinaciones eficientes. Un verdadero sistema de créditos escolares podría resolver el tema del reconocimiento y certificación de todos estos aprendizajes extra escolares.

*Ciudadanía, valores y emotividad.* En este ámbito la propuesta es diferente. Parte del reconocimiento del importantísimo papel que están jugando los medios masivos de comunicación en la educación cívica y emocional de la población. Se trataría en este caso de lograr acuerdos de colaboración para que los medios elaboraran conjuntamente con los educadores diversos programas orientados a impulsar educación en muchos de los rubros en los que la escuela se ve seriamente limitada: educación

cívica, ecológica, vial, para la salud, para las finanzas, etc. No se trata de intervenir en las programaciones de los medios sino de lograr colaboraciones cada vez más significativas que rescaten por un lado el contenido pedagógico, educativo y valoral que propongan los especialistas en educación y, por otra parte, las increíbles estrategias pedagógicas que en los hechos ponen en juego los medios en cada uno de sus programas, pero con otros fines.

Ciertamente un problema que deberá empezar a encararse es el que refiere a la formación emotiva y valoral de los jóvenes por la vía de las interacciones y redes sociales mediadas por las tecnologías de información y comunicación, las cuales cada vez rebasan con mayor rapidez y alcance los ámbitos del sistema escolar.

La escolaridad en el país ha recorrido un largo e intenso camino para proporcionar oportunidades educativas a todos los niños y jóvenes del país, incluyendo ya la previsión de una educación a lo largo de la vida. Los resultados posiblemente siempre resultarán insuficientes o insatisfactorios, pero sin duda hay muchas responsabilidades sobre las cuales no hemos logrado los compromisos correspondientes.

## REFERENCIAS

- CÁRDENAS, Ivonne, "Los rasgos de una profesionalización ¿precaria? Un acercamiento a los profesores de educación media superior", Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias con especialidad en investigación educativa, México, Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN) (en proceso).
- CUEVAS, Fernando, "La figura del estudiante trabajador de nivel superior en el contexto de las relaciones entre educación escolar y empleo", Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias con especialidad en investigación educativa, México, Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN) (en proceso).
- MESSINA, Graciela, "El sentido de la secundaria técnica mexicana desde las trayectorias de egresados jóvenes", Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias con especialidad en investigación educativa, México, Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN) (en proceso).
- MOTA Quintero, Alejandro, "Las universidades tecnológicas de desarrollo. Un caso de formación laboral por competencias", Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias con especialidad en investigación educativa, México, Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN) (en proceso).