

Tres problemas fundamentales del sistema educativo

Entrevista con Carlos Muñoz Izquierdo*

Principales problemas que afectan al desarrollo del sistema educativo

Para no extenderme demasiado, sólo me voy a referir a tres problemas que afectan a la educación básica, ya que la importancia de la misma (por su alcance demográfico y por sus múltiples repercusiones en los demás niveles del sistema escolar) está fuera de duda. Esos problemas son:

- a) El hecho de que el aprovechamiento escolar que en general obtienen los estudiantes inscritos en la educación primaria y secundaria es insuficiente para que el sistema educativo desempeñe adecuadamente las funciones que le corresponden en la sociedad contemporánea (v.gr. formación valoral, comportamiento ciudadano, productividad, movilidad social intergeneracional, etc.).
- b) La distribución inequitativa de las oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje, que es, sin duda, el factor que influye en forma más directa en la deficiente eficacia del sistema escolar.
- c) La utilización ineficiente y opaca de los recursos financieros, así como la intervención del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en decisiones que deberían estar reservadas a las autoridades educativas (tales como las reformas educativas, la asignación de plazas y la evaluación magisterial).

a) Incapacidad de la educación para desempeñar adecuadamente las funciones que le corresponden en una sociedad contemporánea. La expansión que ha experimentado la matrícula del sistema escolar desde la segunda mitad del siglo pasado, no ha sido planeada racionalmente, ya que ha sido el resultado de distintas inercias cuyos efectos no han sido contrarrestados por las autoridades educativas del país. En consecuencia, se ha generado un sistema altamente ineficaz e ineficiente que, por lo mismo, ha sido incapaz de cumplir las distintas funciones que corresponden a la educación en una sociedad moderna.

b) Distribución inequitativa de las oportunidades de acceder al sistema, de permanecer en el mismo y de obtener los niveles de aprendizaje previstos en los respectivos currículos. Decíamos más arriba que la inequitativa distribución de oportunidades es el factor que influye en forma más directa en la deficiente eficacia del sistema. A pesar de esto, uno de los rasgos más visibles de nuestro sistema escolar se encuentra en la injusta y lacerante distribución de las oportunidades educativas (en las distintas acepciones y dimensiones de ese concepto). Es lamentable que este problema sea de la magnitud que ha alcanzado, no sólo por las razones éticas que serían suficientes para reprobarlo, sino también porque la equidad es el primer requisito que debe ser satisfecho, si se desea

* Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana (UIA). Especialista en temas de planeación educativa; educación, economía y sistema productivo. Premio Nacional de Ciencias y Artes 2012.

elevant la eficacia del sistema escolar. En otras palabras, no es posible mejorar en forma generalizada la calidad de la educación que se imparte en el sistema, mientras las oportunidades educativas se sigan distribuyendo tan inequitativamente como se ha observado hasta la fecha.

c) Utilización ineficiente y opaca de los recursos humanos y financieros, e intervención del SNTE en la distribución de las plazas destinadas a los docentes, directores y supervisores. Varias investigaciones han demostrado que la distribución de los recursos financieros que se dedican a la expansión del sistema escolar y al mejoramiento de la calidad de la educación impartida entre las escuelas y las entidades federativas ha sido bastante errática, ya que no se ha basado en la aplicación de ningún criterio, como podría ser la eficiencia de los gastos, la eficacia de los mismos, la contribución a la equidad, etc.).

Por otra parte, es sabido que la SEP no controla en forma autónoma la distribución de todas las plazas destinadas a los trabajadores de la educación, ya que en ese proceso intervienen el SNTE y los gobernadores de las entidades federativas. Además, no se dispone de evidencias que comprueben el uso transparente de los recursos destinados al financiamiento de las plazas mencionadas.

Reformas y programas que se han implementado para mejorar la eficiencia y eficacia de la educación

a) Reformas con efectos relativamente favorables

Debo reconocer que ninguna reforma —ni programa— que yo conozca, ha generado efectos totalmente favorables en el sistema educativo. En algunos casos, ello se ha debido a deficiencias en el diseño de las propias intervenciones; y, en otros, a varios errores cometidos al implementarlos. Sin embargo, ciertas intervenciones educativas de ese tipo han generado algunos efectos parcialmente benéficos.

Programa “Oportunidades”

Un ejemplo prototípico de las intervenciones que han sido defectuosamente diseñadas se encuentra en el programa “Oportunidades” (anteriormente conocido con el nombre de “Progresá”). Entre otras cosas, ese programa se propone crear las condiciones contextuales necesarias para que los estudiantes procedentes de familias de escasos recursos ingresen al sistema escolar y permanezcan en él hasta que terminen su educación básica. Con este propósito, “Oportunidades” distribuye becas en número y ofrece otros apoyos a sus beneficiarios.

Diversas evaluaciones de la efectividad de dicho programa que se han venido realizando han comprobado fehacientemente que, como consecuencia de su funcionamiento, ha sido posible mejorar los índices de escolaridad de sus destinatarios.

Sin embargo, las escuelas a las que asisten esos alumnos, en lugar de aplicar métodos de enseñanza adecuados a las necesidades de los mismos, les ofrecen el mismo trato que reciben los demás estudiantes inscritos en el mismo plantel (en otras palabras, la educación que reciben los beneficiarios de “Oportunidades” no es pedagógica ni culturalmente relevante para sus destinatarios); en consecuencia, los índices de rendimiento escolar que logran esos alumnos son inferiores a los de sus

condiscípulos. Esto significa que, en el mejor de los casos, el programa mencionado sólo alcanza medianamente los objetivos educativos que, mediante un diseño más adecuado, podrían ser logrados.

Por otro lado, también se ha comprobado que en casos excepcionales —en los cuales los beneficiarios de “Oportunidades” reciben una educación de alta calidad, aun tratándose de niñas pertenecientes a familias de origen indígena— esa educación logra elevar las expectativas educativas y ocupacionales de los alumnos que la reciben. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas que prevalecen en las localidades en las que se encuentran esos estudiantes —y el hecho de que “Oportunidades” no sea acompañado de otras acciones que serían necesarias para que sus beneficiarios pudieran desempeñar adecuadamente alguna ocupación remunerada al terminar su educación media superior— hacen que dicho programa sólo contribuya a que sus beneficiarios emigren hacia otras localidades del país o del extranjero, o se vean obligados a mantenerse al margen de la población económicamente activa.

Alianza para la calidad de la educación

Entre las diversas acciones que realizó la SEP durante el sexenio del presidente Calderón, destaca la decisión de haber suscrito, en una ceremonia pública, la llamada “Alianza para la Calidad de la Educación”. Los actores que la suscribieron fueron el titular del poder ejecutivo y la presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La principal cualidad que desde mi punto de vista tuvo esa Alianza, se encuentra en haber logrado orientar, mediante un diseño coherente, diversos programas hacia un conjunto de objetivos y metas que fueron definidos por la SEP con toda precisión. Cabe mencionar que diversos programas encaminados a mejorar la calidad de la educación (tales como la llamada “Enciclomedia”, el “Programa de Escuelas de Calidad” y la “Carrera Magisterial”), estuvieron incluidos en la propia Alianza.

Sin embargo, al analizar los efectos de los programas mencionados encontramos que no existió una clara relación entre la eficacia o eficiencia de los mismos y la cantidad de grupos en los que cada uno fue implementado. También encontramos una relación inversa entre la eficacia académica de cada programa y la capacidad que el mismo tuvo para contribuir a mejorar la distribución social de los aprendizajes.

Como consecuencia de lo anterior, los mejoramientos en los aprendizajes promedio que se lograron durante el sexenio (además de haber sido bastante tenues) no se acumularon en escuelas ubicadas en localidades a las que corresponden los índices de marginalidad más bajos (como hubiera sido deseable), sino en aquellas que se encuentran en la situación contraria. Como sabemos, en estas últimas es más fácil mejorar los rendimientos escolares porque los estudiantes que residen en las mismas están menos expuestos a los factores contextuales que, en otras localidades, se oponen al mejoramiento del aprovechamiento escolar.

En conjunto, esos hallazgos significan que la distribución de los programas analizados no obedeció a ningún criterio racionalmente definido, como pudieron haber sido la capacidad de los programas para contribuir a la equidad, la eficacia académica o la eficiencia económica de los mismos.

b) Reformas con efectos desfavorables

También puedo mencionar algunas acciones que, desde mi punto de vista, tuvieron (o es casi seguro que hayan tenido) efectos desfavorables en el sistema educativo. Así por ejemplo, el hecho de que la Alianza para la Calidad de la Educación haya sido suscrita desde la cúpula del sindicato, sin el consentimiento de los titulares de las secciones sindicales que integran la llamada “Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación” (CNTE), tuvo como consecuencia, como sabemos, la suspensión de clases durante largos periodos en algunas escuelas ubicadas en los estados de Michoacán, Oaxaca y Morelos.

En esta misma categoría yo incluiría también la reforma curricular en la educación básica que fue implementada durante el presente sexenio. Es muy probable, en efecto, que por la forma precipitada en la cual dicha reforma se llevó a cabo, no haya sido posible capacitar adecuadamente a todos los maestros que tuvieron que aplicarla. Además (y debo señalar que esto fue sumamente grave), los procedimientos que siguió la SEP para elegir a los autores de los libros de texto, acordes con los nuevos currículos, produjeron —al menos en algunos casos— efectos desastrosos, como lo demostraron algunos investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional, en un foro que se llevó a cabo a la mitad del presente sexenio, en las instalaciones de dicho Departamento.

Cambios más urgentes

De todo lo anterior se desprende la necesidad de implementar cualquier reforma o programa cumpliendo los siguientes requisitos:

1. Considerar en todo caso los efectos sistémicos de cada reforma o programa. No puedo omitir que en estos días me ha llamado la atención que algunos personajes públicos han anunciado que se proponen promover la movilidad social de los estudiantes de la educación superior, mediante una fuerte expansión del coeficiente de atención de la demanda, sin mencionar que para lograr ese objetivo también es necesario asegurar la creación de las oportunidades ocupacionales (no necesariamente los empleos) que serían indispensables para que los egresados de esas instituciones puedan incorporarse a la fuerza de trabajo en condiciones aceptables.
2. Implementar la reforma o programa una vez que se haya probado experimentalmente la eficacia de esa alternativa y se haya capacitado adecuadamente a los distintos actores que habrán de intervenir en la implementación de la misma.

A partir de este señalamiento, yo sugeriría tomar las 11 medidas siguientes:

1. Eliminar el control sindical de las plazas de dirección/supervisión (las cuales, por su naturaleza, no deben ser sindicalizadas, sino de confianza).
2. Crear sindicatos estatales de trabajadores de la educación para asegurar que la asignación de los incrementos salariales se adecúe a las condiciones socioeconómicas de cada entidad federativa.

3. Asignar invariablemente las plazas por concurso de oposición, y condicionar el ingreso a las escuelas a la aprobación de los consejos escolares. No es justificable exigir a los directores de las escuelas que respondan por la calidad de la educación que se imparte en los planteles que se encuentran bajo su responsabilidad, si la voz de esos funcionarios no fue escuchada al integrar la planta académica de la escuela respectiva.
4. Reducir gradualmente la cantidad de plazas asignadas al sindicato (“comisionados”) para poder contratar, con esos mismos recursos, a los “maestros adjuntos” que son necesarios para combatir, desde las aulas, la gestación del rezago educativo.
5. Completar gradualmente la descentralización, transfiriendo a los estados —y a las escuelas— algunas facultades de naturaleza pedagógica y administrativa que la Ley General de Educación reserva a la federación. Esto exige, entre otras cosas, diseñar e implementar un nuevo Programa de Escuelas de Calidad (PEC) para asegurar efectivamente la participación de los consejos escolares (y/o de las asociaciones de padres) en la supervisión de los procesos pedagógicos y en la administración de las escuelas.

La gradualidad con la que convendría implementar esta medida podría ser regulada utilizando un procedimiento similar al que ha implementado la SEP, al autorizar la simplificación de los procedimientos administrativos de las instituciones de educación superior de financiamiento privado. Como se recordará, cuando algunas instituciones de este tipo han alcanzado los niveles de maduración que son necesarios para funcionar en forma autónoma (es decir, sin estar sujetas a la continua supervisión de las autoridades educativas), la SEP las exime de diversos trámites burocráticos relacionados con la acreditación de los estudios que en ellas se imparte.

Esta sugerencia se apoya en la evidencia de que no todas las entidades federativas disponen de los recursos necesarios para diseñar planes de estudios y aprobar libros de texto que, siendo adaptados a las circunstancias locales, alcancen los estándares nacionales establecidos por la SEP. En la medida que otros estados vayan adquiriendo la capacidad que actualmente tienen, por ejemplo, el Distrito Federal, Nuevo León o Jalisco, la transferencia de estas facultades se podría ir generalizando.

Lo mismo podría hacerse con respecto a la autonomía de las escuelas. Todos sabemos que los currículos “relevantes” (es decir, los que se adaptan a los códigos culturales de los distintos educandos) no pueden ser diseñados desde una oficina burocrática, ya que sólo pueden ser contruidos por docentes altamente preparados.

La disponibilidad, en términos generales, de esos maestros, no ha sido comprobada en México. Sin embargo, en la medida que esos docentes vayan estando disponibles en determinadas escuelas, será posible eximir a dichos establecimientos de la obligación de implementar currículos que, por ser uniformes, sólo pueden contribuir a satisfacer las necesidades educativas de algunos alumnos. Obviamente, la vigencia de una decisión de este calibre debería estar permanentemente condicionada a que los alumnos inscritos en dichas escuelas alcancen los estándares educativos que establezca la SEP.

- Exigir a los estados una clara rendición de cuentas sobre el destino de los recursos federales orientados a la educación básica (evitando, por tanto, la desviación de esos recursos hacia otros fines).
6. Seleccionar a los aspirantes a ingresar a la docencia, y normar la formación y actualización de los docentes, con el propósito de que éstos adquieran las destrezas que son necesarias para evitar que en las aulas se incuben los rezagos educativos que son atribuibles a una inadecuada interacción de los docentes con sus alumnos.
 7. Asegurar una adecuada remuneración de los docentes y una asignación eficaz y equitativa de los incentivos destinados a los mismos. En consecuencia, si se decidiera distribuir los incentivos con base en el rendimiento escolar de los alumnos atendidos por los docentes respectivos, sería indispensable comparar el rendimiento de cada grupo escolar con el de los demás que se encontrasen en situaciones socioeconómicas y geográficas semejantes. Si esto no se hiciera, los incentivos no estarían siendo asignados en forma equitativa.
 8. Distribuir programas entre las escuelas con base en una planeación racional y equitativa de los mismos. Ello exige reconocer que, mientras no sea posible generalizar el uso de las tecnologías que permitan individualizar los aprendizajes, será necesario destinar recursos financieros adicionales a las escuelas ubicadas en las localidades que se caracterizan por sus altos niveles de marginalidad.
 9. Asegurar la eficaz utilización de los resultados de las evaluaciones de los maestros, directores y alumnos (nivel nacional, regional e intraescolar) a finalidades formativas.
 10. Además de que los investigadores educativos sigan cumpliendo la función de analizar críticamente la situación del sistema educativo nacional (lo que, entre otras cosas, implica poner en tela de juicio la actuación de las autoridades educativas del país), es necesario fortalecer la existencia de una comunicación fluida entre ellos y las autoridades educativas; sólo así será posible asegurar que el diseño de las investigaciones, así como el aprovechamiento de los resultados de las mismas, contribuyan a mejorar la equidad, eficacia y eficiencia del sistema escolar.
 11. Crear un instituto que se encargue de diseñar, experimentar y difundir gradualmente las innovaciones educativas que son necesarias para elevar la calidad de la educación que se imparte en las distintas localidades del país.