

## **ORGANISMO PARA LA MEJORA CONTINUA DE LA EDUCACIÓN**

### *Propuestas de candidatos a integrar la Junta Directiva*

ADRIÁN ACOSTA SILVA, ANGÉLICA BUENDÍA ESPINOSA, GABRIEL CÁMARA CERVERA,  
SARAH CORONA BERKIN, AXEL DIDRIKSSON T., DIEGO JUÁREZ BOLAÑOS, ELIA MARÚM ESPINOSA,  
TOMÁS ROBERTO MIKLOS, FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ, ETELVINA SANDOVAL FLORES

La sección Aportes de discusión se nutre con las aportaciones de investigadores educativos de reconocida trayectoria. Hasta el momento, la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* ha publicado en esta sección contribuciones de orden teórico o metodológico, pero también, algunas referidas a problemáticas del sistema educativo o a temáticas de naturaleza distinta a la reflexión de orden teórico o metodológico.

Sabiendo que entre los participantes en el reciente proceso de selección de integrantes de la Junta Directiva y el Consejo Técnico del Organismo para la Mejora Continua de la Educación –organizado por el Senado de la República– figuraron investigadores que se ajustan al perfil mencionado (la mayoría miembros del Consejo Mexicano de Investigación Educativa), y que, uno de los requisitos para participar en ese proceso fue la escritura de un breve ensayo que incluyó elementos de diagnóstico y de propuesta en torno al sistema educativo del país, pensamos en publicar estos documentos, justamente para aportar elementos para la reflexión y eventualmente la discusión en torno a estos temas.

Es así que hicimos una invitación a los participantes en el proceso, siempre y cuando no hubieran publicado su ensayo en otro medio, para nutrir esta sección con sus aportes. A continuación presentamos las propuestas de quienes se interesaron y les fue posible publicar sus ensayos en estas páginas.



---

## LA HECHURA DE LA NUEVA REFORMA EDUCATIVA:

*Causas, dilemas y tensiones*

ADRIÁN ACOSTA SILVA

### Introducción

El pasado 15 de mayo los congresistas mexicanos aprobaron la propuesta de reforma educativa elaborada inicialmente por el Ejecutivo Federal. Con ajustes y modificaciones importantes a la iniciativa original, la reforma representa una valiosa oportunidad para avanzar en la formulación de políticas educativas que instrumenten los objetivos generales y específicos contenidos en la iniciativa, así como un importante desafío técnico e institucional para dar seguimiento al cumplimiento de los programas estratégicos asociados a la misma.

Como oportunidad y desafío, el nuevo marco regulatorio de la educación mexicana requiere de una perspectiva clara sobre las relaciones causales entre los problemas identificados y los factores que condicionan, determinan o influyen en el origen de esos problemas. Esa operación intelectual, analítica y técnica es indispensable para formular diagnósticos claros sobre los problemas, causas y posibles alternativas de solución a los mismos. Desde esta perspectiva, el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y los organismos que se desprenden de la reforma requieren de una visión estratégica sobre el sistema educativo mexicano,

---

Adrián Acosta Silva: doctor en investigación en Ciencias sociales con especialización en Ciencia política. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. CE: aacosta@cucea.udg.mx

apoyado en un sólido instrumental de información, conocimiento y valoración sobre los principales asuntos educativos identificados como críticos o estratégicos para el mejoramiento de la educación pública en su conjunto.

Este es el argumento central del ensayo. El propósito es ofrecer una visión general sobre la educación en México elaborada desde una perspectiva de complejidad causal sobre sus principales problemas. El foco de las reflexiones se concentra en la identificación de los diversos problemas educativos contemporáneos por nivel y grado de complejidad. Para ello, el ensayo se divide en tres grandes apartados. El primero se concentra en el diagnóstico general de los niveles básico (preescolar, primaria y secundaria), medio superior (bachillerato y modalidades equivalentes), superior (que incluye al posgrado). El segundo apartado se concentra en enunciar los desafíos y dilemas de las políticas e instrumentos de mejora sistema de la educación mexicana. Finalmente, se identifican tres propuestas estratégicas de mejora que podrían ser el objeto de los nuevos organismos diseñados para tal efecto.

### **Diagnóstico general de problemas y causalidades educativas**

#### **Educación básica**

Diversos estudios recientes han mostrado que son los problemas de carácter cuantitativo y cualitativo los que caracterizan a la educación básica mexicana. En el primer caso destaca el tema de los déficits para alcanzar la escolaridad obligatoria establecida constitucionalmente. Aunque persisten importantes problemas de cobertura local y regional de los niveles de preescolar, primaria y secundaria, a nivel nacional es posible afirmar que hemos avanzado en el incremento de las tasas brutas y netas de cobertura en estas modalidades. Ello, no obstante, es indispensable garantizar el pleno acceso universal a la educación básica de los niños y niñas de todo el país, a través de una combinación adecuada de políticas económicas, sociales y educativas en cada entidad y municipio, para alcanzar los 12 años de escolaridad obligatoria que establece el Tercero constitucional desde el año 2013.<sup>1</sup> Hay que recordar que, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la escolaridad promedio de los mexicanos es –con datos de 2018– de 9.3 años y que, de continuar con este ritmo de cobertura (donde según la misma fuente solo se eleva en un año escolar

por década la escolaridad promedio general), la escolaridad obligatoria se alcanzaría hasta el año 2048.

En términos cualitativos, los principales problemas son *a)* el déficit de acceso a la educación preescolar, *b)* el abandono o deserción escolar y *c)* los bajos aprendizajes efectivos de los estudiantes. El primero tiene que ver con la insuficiencia de espacios y oportunidades educativas de preescolar de los niños de entre 3 y 5 años de edad, adecuados a las necesidades y contextos sociales y familiares específicos de los distintos territorios y poblaciones del país. Se estima que solo 74% de los niños de esa edad están inscritos en alguna escuela de ese nivel. El segundo problema tiene que ver con causas fundamentalmente externas a las escuelas. El origen social y los entornos familiares son los factores críticos que explican los abandonos o las altas tasas de reprobación y rezago escolar de los estudiantes, sobre todo en el nivel de secundaria. El tercer problema tiene que ver con una combinación compleja entre factores estrictamente escolares y factores socio-familiares de niños y jóvenes. Los primeros son de orden pedagógico (métodos de enseñanza, capacitación y formación de los docentes, innovación curricular), y de gestión y organización del tiempo escolar; los segundos, tienen que ver con la heterogeneidad de los capitales académicos y sociales de los propios alumnos.

Estos tres problemas críticos requieren de una visión que reconozca la heterogeneidad de los perfiles sociales, familiares y contextos escolares que determinan el acceso, la permanencia y los egresos de niños y jóvenes de las escuelas de nivel básico, a través de un sistema nacional de información estratégica sobre las trayectorias de los alumnos y sus contextos específicos. Ello sería la base técnica y cognitiva fundamental para el diseño de política y programas focalizados territorialmente, que permitan actuar sobre las causas de los problemas y no sobre sus efectos.

#### Nivel medio superior

La extensión de la obligatoriedad constitucional de la educación media superior amplió el repertorio de derechos sociales exigibles y garantizables a las y los jóvenes mexicanos. Ello significa que el Estado mexicano requiere diseñar las políticas e instituciones adecuadas para incrementar y garantizar las oportunidades de acceso al bachillerato y las opciones técnicas equivalentes entre todas las poblaciones y en todo el territorio

nacional. Sin embargo, a casi 6 años de promulgada esa obligatoriedad constitucional, la tasa de cobertura y acceso se estima en poco más de 77% a nivel nacional. Ese es uno de los problemas educativos centrales del nivel: el déficit de acceso a la educación media superior, que se incrementa notablemente en las regiones y localidades urbanas y rurales más pobres del país, en donde la cobertura no llega en ocasiones ni a 30% de los jóvenes (Oaxaca, Chiapas, Guerrero).

Aquí las causas se encuentran en la heterogeneidad del origen social y familiar de los jóvenes. Los estudios muestran sistemáticamente que los jóvenes que pertenecen a los deciles más bajos de ingreso y con padres de menor escolaridad relativa, son los que sistemáticamente no acceden a la enseñanza media superior. Pero es también el tipo de ofertas públicas educativas del nivel un factor que, al no reconocer dicha heterogeneidad, termina por reducir significativamente las posibilidades de ingreso y retención de los jóvenes egresados de las secundarias.

El otro gran problema asociado al acceso es el abandono y el rezago educativo de ese nivel en muchas poblaciones. Sus causas son tanto económicas como sociales. La incorporación temprana al mundo laboral como estrategia de supervivencia y mejoría relativa en los ingresos individuales y familiares, junto con los problemas de reprobación y repetición en esos niveles, provocan la deserción y abandono sobre todo en los primeros niveles de la educación media superior.

La combinación de ambos problemas (el déficit de cobertura y la heterogeneidad social de los estudiantes) se encuentra en la base explicativa del tercer gran problema de este nivel: los bajos aprendizajes de los estudiantes en áreas como la comprensión de lectura, las matemáticas elementales y el desarrollo de la lógica argumentativa. El efecto de los problemas cognitivos e intelectuales acumulados en los niveles básicos reaparece con fuerza en el nivel medio superior.

### Nivel superior

En la cúspide del sistema educativo mexicano se encuentra el nivel superior y el posgrado. Aquí es posible identificar tres grandes problemas estrechamente ligados. El primero es la baja tasa de cobertura. El segundo es el de la desigualdad en el acceso. El Tercero es el de la baja eficiencia en el egreso y el de las dificultades de la inserción laboral profesional.

Por muchos motivos, el problema central de la educación terciaria mexicana es el de la baja cobertura bruta. En 2018 solo 38% de los jóvenes de entre 19 a 23 años lograron acceder a alguna modalidad de la educación superior pública o privada. Eso nos coloca como país en la parte baja de la tabla de la cobertura a nivel latinoamericano, muy lejos de países como Chile, Uruguay, Argentina, Colombia, Ecuador o inclusive Bolivia, uno de los más pobres de la región. La causa fundamental de este bajo acceso a la educación superior tiene que ver con la exclusión o expulsión acumulada a lo largo de las trayectorias socioeducativas previas, desde el preescolar hasta el nivel medio superior. Según estimaciones recientes, de cada 100 niños o niñas que ingresan al primero de primaria solo alcanzan el ingreso a la educación superior 34, y de esos, solo egresan de este nivel educativo 23. Esto nos habla de la baja eficiencia del sistema educativo que se refleja con claridad en el carácter relativamente privilegiado en el acceso y egreso a la educación superior en México.

La otra dimensión del problema tiene que ver con la desigualdad. Es conocido el hecho de que la desigualdad social se traduce también en desigualdad educativa. Según datos de 2016, solo 19.6% de los jóvenes del quintil más bajo de ingresos de la población estaba inscrito en la educación superior; en contraste, 89.5% de los jóvenes del quintil más alto cursaban alguna modalidad de la educación superior pública o privada. Eso significa que una joven o un joven pertenecientes a las familias de más altos ingresos de la población tiene 5 veces más posibilidades de ingresar a la educación superior que uno pobre. Ese es el rostro más duro de la desigualdad educativa en el nivel superior.

Una nota adicional merece el nivel del posgrado, cuya característica más notable es su rápida expansión en las últimas dos décadas. Por razones poco exploradas y causas aún indeterminadas, este nivel ha experimentado un crecimiento sin precedente a través de una demanda sostenida de estudiantes asociada a una multiplicación de programas y ofertas institucionales públicas y privadas sumamente heterogéneas. Opciones especializantes, profesionalizantes y de investigación básica, experimental o aplicada, coexisten en esta expansión, sin que sepamos muy bien cuál es la lógica que articula ese crecimiento. Este nivel es sin duda estratégico para una visión sistémica de la educación mexicana, y requiere de un tratamiento específico que permita contar con información

y políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de la educación pública y privada en su conjunto.

### **Dilemas y tensiones estratégicas del sistema educativo mexicano para el siglo XXI**

El breve recuento anterior de problemas y causalidades educativas mexicanas explica un conjunto de dilemas y tensiones que debe enfrentar la propuesta de transformación impulsada por el nuevo gobierno. Este conjunto puede enunciarse como una agenda para las políticas del nuevo Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación que contempla la iniciativa.

Esta agenda puede sintetizarse en tres asuntos estratégicos: *a)* el mejoramiento del acceso, la eficiencia y el impacto del sistema; *b)* la expansión y diversificación de los recursos públicos de acuerdo con la gravedad y complejidad de los problemas educativos; *c)* el mejoramiento de la gobernanza del sistema educativo.

### **Mejoramiento sistémico**

El gran desafío de la transformación educativa mexicana es avanzar en términos cuantitativos y cualitativos en la mejora de las condiciones de acceso, eficiencia e impacto social de la educación pública. Para hacer efectivo el derecho constitucional de la formación educativa obligatoria (de 15 años de escolaridad si se incluye desde el nivel del preescolar hasta la educación media superior, o de 12 años si no se considera el preescolar), es necesario avanzar de manera efectiva en la universalización de este derecho. Mejorar las tasas de cobertura, los índices de eficiencia de las trayectorias escolares y evaluar los impactos sociales de la educación en todos los niveles, constituye el desafío estratégico para un mejoramiento sistémico de la educación mexicana.

Este desafío enfrenta dos grandes fuerzas que urgen por resultados en el corto y mediano plazos. De un lado, los relacionados con factores demográficos, los cuales muestran desde hace tiempo una transición poblacional donde la base de la pirámide demográfica tiende a reducirse de manera gradual, y la base de jóvenes en edad de estudiar se ensancha de manera rápida. Esta transición comenzó a experimentarse con claridad desde el año 2000 y sus efectos se alargarán por lo menos hasta el año 2040. Por muchas razones, este cambio demográfico representa una enorme oportunidad para aprovechar el “bono demográfico” de una población joven, en

edad de integrarse a modalidades educativas adecuadas a la heterogeneidad de los perfiles sociales y familiares correspondientes.

La otra gran fuerza que influye decisivamente en el desafío educativo es la tendencia hacia el alargamiento de las formaciones educativas entre la población, lo que requiere del reconocimiento de un sistema educativo flexible que acompañe la educación a lo largo de la vida de los individuos. La causa profunda de este fenómeno es la rápida transformación de los modos de organización y las prácticas que caracterizan al mundo del trabajo, donde el cambio tecnológico asociado a la digitalización de los empleos técnicos y profesionales (la denominada *Revolución 4.0*) requiere de perfiles formativos y capacidades técnicas e intelectuales más diversas para la inserción laboral exitosa de las nuevas generaciones.

#### Recursos públicos y prioridades educativas

La complejidad, naturaleza, dimensiones y profundidad de los problemas críticos de cada nivel educativo requieren de un tratamiento diferenciado desde una perspectiva sistémica. Esto significa identificar prioridades educativas que implican también el establecimiento de prioridades de atención institucional, de gasto e inversión pública. El diseño e instrumentación de programas públicos federales destinados a la resolución de los problemas, requiere de un sustento organizativo, técnico y financiero que permita identificar con claridad los obstáculos y dilemas que enfrenta hoy cada conjunto de problemas de cada nivel educativo.

Este desafío requiere de un minucioso trabajo de evaluación y supervisión sobre los efectos del tipo de intervenciones públicas asociadas a cada problema y nivel educativo. El punto de referencia estratégico es la incidencia de las políticas y programas sobre las causas de los problemas, el grado de modificación de las condiciones externas e internas que explican la complejidad de los problemas educativos. Este enfoque permitiría revisar los sistemas de información sobre el gasto público atendiendo la relación entre nivel de gasto y nivel de complejidad educativa, lo que permitiría obtener una visión más clara sobre el desempeño del gobierno en la resolución de los problemas educativos.

#### Gobernanza efectiva

El fortalecimiento y mejora de la educación requieren del reconocimiento pleno del pacto federal que dio origen a la República mexicana contem-

poránea. La existencia de diversos actores e instituciones ubicados en distintos territorios y niveles de gobierno supone un esfuerzo de coordinación y cooperación particularmente complejo. El esfuerzo federal es insuficiente sin el concurso de los gobiernos estatales y municipales y de las instituciones autónomas y sin el apoyo de los poderes Legislativo y Judicial correspondientes. Desde esta perspectiva, el desafío mayor es la construcción de un sistema educativo gobernable, coordinado y efectivo. Un sistema que permita equilibrar las tensiones siempre presentes entre la gestión y negociación de los conflictos (la gobernabilidad) y la gestión del cambio y las transformaciones educativas (la gobernanza institucional).

Desde esta perspectiva, la mejora del sistema debe estar articulada a un esquema de gobernanza efectiva, capaz de promover, explicar, argumentar y tomar e implementar decisiones de política educativa entre distintas poblaciones y territorios. La dimensión local de los problemas forma parte del reconocimiento de la dimensión nacional de los mismos. Una gobernanza democrática exige no solamente la participación e involucramiento de los actores estratégicos del sistema (profesorado, ciudadanía interesada, expertos, gobernadores, presidentes municipales, congresistas, regidores), sino también un modelo de rendición de cuentas que legitime la acción pública educativa entre todos los actores.

### **Propuestas de mejora**

Los problemas identificados en cada nivel y las causalidades enunciadas correspondientes a cada uno implican el diseño de sistemas de información que proporcionen conocimientos y evidencias a las políticas y programas de mejoramiento del sistema educativo mexicano. Varias universidades públicas, centros especializados, grupos de investigación y organizaciones civiles han desarrollado muchos esfuerzos que merecerían ser considerados para aprovechar al máximo las capacidades ya instaladas en el sector educativo público. Bajo esta consideración, se pueden formular algunas propuestas que permitan cumplir de manera eficaz los mandatos de la reforma constitucional para el corto, mediano y largo plazos. Estas son:

- Diseño y operación de un sistema estratégico de información, diagnóstico y evaluación sobre las características educativas y contextos socio-familiares de las poblaciones escolares de los distintos niveles educativos desde el preescolar hasta el posgrado. Este sistema puede

auxiliarse de la experiencia de organismos como el Inegi para realizar sondeos, encuestas o censos que permitan analizar la eficiencia, la eficacia, la calidad o el impacto social de la educación mexicana en los diversos territorios y poblaciones.

- Establecimiento de políticas de mejora continua del sistema educativo basadas en el conocimiento especializado que desde hace muchos años producen investigadores, grupos de investigación e instituciones públicas sobre los diversos problemas y niveles educativos del sistema. Estas políticas permitirían optimizar recursos y capacidades ya instaladas, evitar duplicidades de esfuerzos, y garantizar la objetividad y solidez de los estudios y recomendaciones que pueden formularse por parte del nuevo organismo para la mejora continua de la educación.
- Promoción de espacios y mecanismos orientados hacia la reflexión, el análisis y las propuestas de cambio necesarias para valorar y mejorar el desempeño del sistema educativo mexicano. Se trataría de espacios de consulta pública orientados al fortalecimiento de las capacidades de gestión, gobernanza y gobierno del sistema educativo nacional.

#### **Nota**

<sup>1</sup> Si se incluye la educación preescolar (2 años), la educación obligatoria se incrementaría a 14 años.

**Recibido:** 28 de julio de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019



---

## LA EDUCACIÓN EN MÉXICO:

### *Rutas, trazos y miradas*

ANGÉLICA BUENDÍA ESPINOSA

El educador ya no es sólo el que educa sino aquel que, en tanto educa, es educado a través del diálogo con el educando, quien, al ser educado, también educa. Así, ambos se transforman en sujetos del proceso en que crecen juntos y en el cual “los argumentos de la autoridad”, ya no rigen. Proceso en el que ser funcionalmente autoridad, requiere el estar siendo con libertades y no contra ellas

Paulo Freire

México es diverso, pluricultural y contrastante. En su construcción como país ha transitado por diversas etapas que reflejan, desde visiones diferentes, el anhelo en el que todos coincidimos: construir y pertenecer a una nación como forma de vida que cristalice la aspiración de una historia colectiva (Villoro, 2004). El camino andado ha dado muestras de aciertos en la edificación de un proyecto de país que, sin embargo, han resultado insuficientes para consolidar su desarrollo donde arribar al bienestar social se constituya en una prioridad.

Se trata de una república integrada por 32 entidades federativas cuya población asciende a 120 millones de habitantes (Inegi, 2015). De ellos, 21.5% se considera indígena de acuerdo con su cultura, historia y tradiciones. Además, en nuestro país se hablan 68 lenguas indígenas con 364 variantes, sin embargo, únicamente el 6.5% de la población de tres años y más habla alguna de ellas (Conapo, 2015).

---

Angélica Buendía Espinosa: doctora en Ciencias Sociales. Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco, Departamento de Producción Económica. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. CE: [abuendia0531@gmail.com](mailto:abuendia0531@gmail.com)

En el plano político hemos experimentado transformaciones institucionales y normativas que han conducido a transiciones gubernamentales y políticas que resignifican la relevancia de la vida democrática. El año 2000 significó el fin de la hegemonía de un partido en el poder. Tras doce años de gobierno panista y un sexenio del regreso del Partido Revolucionario Institucional, México vivió una nueva transición con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República. Características distintivas de este proceso fueron la participación activa de la juventud mexicana y un marcado anhelo por un cambio en el rumbo del país.

Si bien la alternancia política manifiesta los avances que en materia de democracia hemos logrado a partir de la construcción de instituciones que contribuyen a su desarrollo, el camino ha sido largo y sinuoso. Reflejo de ello es, entre otras cosas, la ausencia de una visión de continuidad que, sin descartar la observancia de las fallas de las gestiones gubernamentales previas, apunte hacia la reinención sexenal del país. Ello se evidencia en los grandes problemas nacionales que han persistido y se han intensificado. La desigualdad, la pobreza, la corrupción y la impunidad vulneran las condiciones de vida y la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, imposibilitan la satisfacción de sus necesidades básicas e impiden su plena integración social (Buendía y Escorcía, 2018).

Si aspiramos a la concreción de una sociedad más justa y equitativa es indispensable el desarrollo y la consolidación de un proyecto de país que se aparte de políticas gubernamentales, para transitar hacia la construcción de políticas públicas de Estado que se sustenten en el conocimiento, rompan con inercias y propicien una toma de decisiones informada que se aparte de la improvisación.

### **La educación: un bien público y necesario**

La educación debe ser asumida como un proceso de transformación que responde a un contexto histórico-político, que libera, propicia la reflexión, desarrolla posturas críticas y sistemáticas, despierta la curiosidad, impulsa la creatividad, mejora las capacidades intelectuales y sociales y propicia la comprensión de un mundo cada vez más complejo y diverso.

Para Latapí (2007) educar significa crecer, desarrollar capacidades y madurar. Una buena educación es aquella donde la motivación por la superación es permanente, sin aspirar a la perfección del hombre. Es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible entendido como aquel

que es capaz de satisfacer “las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (Naciones Unidas, 2019a). Se espera que la educación mejore la vida de las personas, que su acceso sea inclusivo y equitativo y que proporcione a la población, en los distintos territorios, las herramientas necesarias para transformar su entorno local, regional y nacional (Naciones Unidas, 2019b).

En México, esta aspiración es una deuda pendiente. Muchos son los factores que han contribuido a ello. Sin embargo, la desigualdad puede ser considerada como uno de los más significativos. Sus manifestaciones atraviesan prácticamente todos los ámbitos de la vida social. Atkinson (2016) afirma que el nivel actual de desigualdad es excesivo, intolerable e insostenible y que, en el contexto del sistema capitalista, debemos preguntarnos también cuánta desigualdad es aceptable. Por su parte Nussbaum y Sen indican que:

[...] ser libre para vivir en la forma que uno quiera puede ser ayudado enormemente por las elecciones de otros, y sería un error pensar en los logros solo en términos de la elección activa por uno mismo. La habilidad de una persona para lograr varios funcionamientos valiosos puede ser reforzada por las acciones y la política pública, y por esta razón tales extensiones de la capacidad no carecen de importancia para la libertad (Nussbaum y Sen, 1998:78).

Particularmente, la desigualdad educativa se visibiliza en el acceso, la permanencia y el egreso diferenciados, de los niñas, niños y jóvenes, desde de la educación inicial hasta la educación superior. En consecuencia, las políticas públicas se constituyen como un instrumento para reducir la desigualdad.

### **El Sistema Educativo Nacional: una aproximación a su composición**

La Ley General de Educación establece tres tipos de educación: básica, media superior y superior. La primera se conforma por tres niveles: preescolar, primaria y secundaria; la educación preescolar se constituye por tres grados, el primero para niños de tres años, el segundo para niños de cuatro años y el tercero para niños de cinco años. La educación primaria se imparte en seis grados para niños de seis años hasta jóvenes menores de 15. La educación secundaria se imparte en tres grados y su conclusión es requisito para ingresar a la educación media superior. Esta última adquirió

el carácter de obligatoria en 2012 y comprende el nivel bachillerato general, bachillerato tecnológico, profesional técnico bachiller y la educación profesional técnica (SEP, 2018).

Por su parte, la educación superior se integra por los niveles: técnico superior universitario, licenciatura y posgrado. Cabe destacar que, en la reforma educativa actual, la obligatoriedad es también una característica de este tipo educativo. Ello significa que corresponde al Estado, desde sus distintos órdenes de gobierno, garantizarla. Además de los tres tipos educativos descritos, el sistema integra otros servicios como la educación inicial, la educación especial, la educación para adultos y la capacitación para el trabajo (SEP, 2018). Asimismo, la reforma educativa recientemente aprobada establece que corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por este, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica (Congreso de la Unión, 2019).

Para el ciclo escolar 2017-2018, el Sistema Educativo Nacional (SEN) incorporó a 36.5 millones de estudiantes, de estos el 86% fue atendido por instituciones públicas y el resto por privadas. La educación básica concentró 25.5 millones de niñas y niños; 13.4% en preescolar, 38.5% en primaria y, 17.9% en secundaria. El 89.4% estuvo adscrito a instituciones públicas y el 10.6% en privadas. En la educación media superior se atendieron 5.3 millones de estudiantes, 81% en escuelas públicas y 19% en privadas; 403 mil alumnos pertenecen a la modalidad no escolarizada. Finalmente, en la educación superior se matricularon 3.9 millones de alumnos. De ellos, 66% es atendido por instituciones de educación superior pública y el 34% restante por el sector privado. Para la educación superior pública, las universidades públicas federales y estatales concentran aproximadamente al 50% de las y los jóvenes que cursan este nivel educativo. A su vez, 696 mil estudiantes cursan en la modalidad no escolarizada.

En ese mismo ciclo escolar el SEN integró a 2 millones 85 mil docentes. El 59% fueron mujeres y el 41% hombres. El 77.3% laboró en escuelas públicas y el 22.7% en privadas. Asimismo, el SEN se conformó por 260 mil instituciones; 17.5% pertenecen al sector privado y el 82.5% al público.

Uno de los avances más significativos del SEN es la cobertura universal en educación primaria y el incremento considerable en la secundaria. No obstante, persisten retos importantes en los niveles media superior y superior. En estos, la cobertura es de 76.6% y 40%, respectivamente (SEP, 2018). A su vez, destacan las diferencias entre entidades federativas; Chihuahua,

Chiapas y Oaxaca son los estados en los que menos niños en edad de cursar la primaria asisten a la escuela. En media superior los niveles más bajos de asistencia escolar se concentran en Michoacán, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca, Aguascalientes y Durango (INEE, 2018).

La asistencia escolar es un fenómeno que se asocia también con las características de los grupos poblacionales. Vivir en localidades pequeñas con altos grados de marginación, proceder de familias en donde los jefes del hogar cuentan con bajo nivel educativo, trabajar, pertenecer a una familia de bajos ingresos, poseer una discapacidad, ser indígena o ser parte de una familia jornalera agrícola migrante, son factores latentes que inciden en la baja asistencia escolar y un riesgo para el abandono escolar, fenómeno que afecta con mayor incidencia al nivel medio superior (INEE, 2018).

### **Los grandes retos de la educación en México**

#### **La gobernanza del SEN**

La gobernanza se asocia con el funcionamiento eficaz y eficiente del gobierno y se origina en la necesidad de una mayor democratización de las decisiones que afectan la vida pública. Implica el fortalecimiento de la participación de diferentes actores a fin de que el gobierno responda adecuadamente a las demandas de la sociedad. Los pendientes en torno a la gobernanza del sistema educativo, y de los tipos y niveles que lo integran, se reflejan en la urgente necesidad del reconocimiento a la diversidad institucional, de los actores y del entorno local, regional y nacional en el que se desarrolla la educación.

En razón de lo anterior, fortalecer la gobernanza institucional del sistema, es uno de los grandes pendientes. Ello significa mejorar la capacidad organizacional, de gestión y coordinación, en la que una comunidad es capaz de acordar objetivos comunes, así como de coordinar acciones y generar las estrategias institucionales más adecuadas para conseguirlos (Aguilar, 2006; Buendía, 2019).

#### **Financiamiento**

Los recursos públicos destinados a la educación en México se han instaurado, por años, en un tema relevante en la agenda nacional. La demanda histórica de diversos actores políticos y sociales, para que el Estado incremente considerablemente los recursos y que la educación se constituya en una estrategia de desarrollo nacional, ha sido una constante. Las restricciones

presupuestales y las discusiones anuales que se originan en el poder Legislativo dan cuenta de la ausencia de una estrategia para apoyar una asignación presupuestal que se incremente paulatinamente y que permita posicionar a la educación como un verdadero factor de transformación social.

Es necesario que el país, por la vía de un compromiso económico contundente y creciente, apueste por el desarrollo de la educación, la ciencia, la cultura, las humanidades, la tecnología y la innovación como una estrategia necesaria para resarcir la desigualdad social y económica que persiste desde hace varias décadas y, en consecuencia, contribuya a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población.

### Cobertura con equidad

La desigualdad, como problema estructural, afecta los distintos ámbitos de la vida social. No es nuevo afirmar que, sin un diseño de políticas educativas orientadas a resarcirla, la educación podría, por la vía de los hechos, reproducirla. En materia de equidad el reconocimiento de la diversidad humana y de las diferencias entre los individuos son, probablemente, los ámbitos de mayor relevancia para establecer acciones compensatorias para las personas que por su origen sociocultural están en situación de desventaja (Bolívar, 2005).

En este contexto, no es suficiente garantizar y/o ampliar las oportunidades educativas que se reflejen en el acceso al sistema educativo en sus diferentes tipos y niveles. Se requiere que sean de buena calidad, traducida en óptimas condiciones pedagógicas, materiales y humanas que contribuyan a garantizar el derecho a la educación para todas las niñas, niños y jóvenes mexicanos, independientemente de su origen social y económico. Además, es necesario que las trayectorias de los estudiantes sean objeto de análisis e intervención y que sus transiciones educativas sean exitosas. Así, y solo así, podremos hablar de equidad, inclusión y justicia educativas.

Bajo esta condición, la evaluación de los distintos componentes del proceso educativo se erige como una política y una técnica que contribuya y retroalimente al logro educativo.

### Procesos de formación y trayectorias docentes y académicas: miradas desde la diversidad

Pugnar por una buena educación implica el reconocimiento y la valoración del trabajo que día a día realizan los profesores y académicos en los distintos espacios y escenarios educativos. La formación como proceso de

construcción de saberes y prácticas pedagógicas, es un componente fundamental para aspirar a una educación sólida, crítica y creativa que debe estar acompañada del reconocimiento de la diversidad de trayectorias docentes y académicas; misma que se relaciona con las condiciones institucionales y organizacionales en que los maestros, maestras, académicas y académicos realizan la gran labor de formar a nuestras niñas niños y jóvenes.

Asumir la responsabilidad de ser parte de la Junta Directiva del Organismo que se ocupa de coordinar el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación pasa por el reconocimiento de la necesidad de un trabajo arduo y un compromiso permanente en beneficio de la educación mexicana.

### Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Atkinson, Anthony B. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar, Antonio (2005). "Equidad educativa y teorías de la justicia", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 2, pp. 42-69.
- Buendía, Angélica (2019, en prensa). *Retos y prospectiva de la gobernanza universitaria. Gobernanza y participación universitaria*, Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Buendía, Angélica y Escorcía, R. (2018). "Presentación", en Juan Manuel Corona y Angélica Buendía, *Desigualdad y pobreza*, Ciudad de México: UAM, pp. 11-30.
- Conapo (2015). *Infografía. Población indígena*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Población, Gobierno de México.
- Congreso de la Unión (2019). "Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo.
- INEE (2018). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Inegi (2015). *Encuesta Intercensal 2015*, Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Latapí, Pablo (2007). "Conferencia magistral al recibir el doctorado Honoris Causa de la Universidad Autónoma Metropolitana", *Perfiles Educativos*, vol. 29, núm. 115, pp. 113-122.
- Naciones Unidas (2019a). "Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos", *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Naciones Unidas (2019b). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

- Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comps.) (1998). *La calidad de vida*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- SEP (2018). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2017-2018*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en: [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2017\\_2018.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018.pdf)
- Villoro, Luis (2004). “Del Estado homogéneo al Estado plural”, en *Contexto cultural social y económico de México y América Latina*, colección Lecturas básicas II, Ciudad de México: UAM-Xochimilco, pp. 9-52.

**Recibido:** 23 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019

---

## **LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA LA IMPULSA UN MOVIMIENTO DE DOCENTES Y ESTUDIANTES DE ESCUELAS MULTIGRADO QUE ENSEÑAN Y APRENDEN EN COMUNIDAD DE APRENDIZAJE**

GABRIEL CÁMARA CERVERA

La orientación del cambio educativo que vengo promoviendo desde hace varias décadas quedó claramente expresado en el título de uno de los primeros libros: *Itinerario de liberación para educadores*, 1972, editado en Bogotá por la editorial Educación Hoy.

El cambio educativo que, desde mi experiencia como estudiante y como docente, como investigador en centros especializados y como gestor de proyectos innovadores promuevo es ayudar a cambiar radicalmente la relación que ordinariamente establecen maestros y estudiantes en las escuelas de educación básica en México. Lo llamo “liberación” porque para enseñar y aprender es imprescindible la libertad y la variedad de situaciones de quienes ofrecen y reciben el servicio, así como es imprescindible que sean ellos, los mismos maestros y estudiantes, los gestores de su liberación. Es transformación radical porque endereza –o pone de cabeza– lo que la cultura escolar convencional de nuestro tiempo, en México y en muchos países, ha hecho normal y aceptable: que el aprendizaje en las escuelas quede subordinado a la dosificación de un programa, a los tiempos en los que se debe aprender y del modo que decide un docente al frente de grupos numerosos de estudiantes. Lo que pide el buen aprendizaje es lo

---

Gabriel Cámara Cervera: doctor en Planeación educativa por la Universidad de Harvard. Entre otras actividades ha sido investigador del Centro de Estudios Educativos y del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. CE: [gcamara@laneta.apc.org](mailto:gcamara@laneta.apc.org)

contrario, que el contenido, el tiempo y el modo se subordinen al proceso de aprendizaje. En la práctica esto supone que se da el encuentro entre quien desea aprender algo con quien tiene el conocimiento y el deseo de compartirlo. A su vez, el encuentro supone una relación particular, personal, en la que se puede dar el empalme del interés con la capacidad que necesitamos todos para aprender adecuadamente.

Lo que fuera de los entornos formales ha sido experiencia común de los humanos no es frecuente encontrarlo en la escuela regular: la manera como aprendimos desde la infancia a desplazarnos, reconocer a los demás, confiar, hablar, convivir, siguió la constante de empalmar interés con capacidad; nuestro deseo de conocer encontró el entorno de confianza en el que padres, hermanos, familiares, vecinos, respondieron y alentaron nuestro esfuerzo. Absorbimos la cultura local y la regeneramos a nuestra manera, no como formalidad, sino como necesidad elemental de subsistencia y crecimiento personal, siempre de manera activa, en un entorno de aceptación, libertad y compromiso con nosotros mismos.

En la cultura escolar convencional la dificultad para crear entornos propicios al empalme de intereses con capacidades se justifica por la necesidad de ampliar el servicio que lo hace masivo y homogeneiza la docencia, regulando programas y decidiendo horarios. No sería posible, se piensa, que una maestra o un maestro de educación básica atienda el interés particular de cada estudiante en grupos numerosos, ni que sea el docente el que decida temas y tiempos, porque el servicio no será parejo, aunque el hecho indica que no se confía en el docente como profesional independiente. De ahí la rigidez con la que se dosifican los temas que el docente debe enseñar y el avance uniforme que se impone al grupo de estudiantes. Al no asegurar libertad y variedad para enseñar y aprender, el logro educativo se reduce en la mayoría de los casos a demostrar que los estudiantes entienden y memorizan el contenido de los programas y siguieron la disciplina que ordenó la escuela. Si esto no se cumple, viene el bajo rendimiento, la reprobación y aun la deserción escolar.

El efecto educativo, después de muchos años de seguir la cultura escolar convencional, resulta intolerable y hace más urgente realizar el cambio. Lo intolerable es lo que las pruebas estandarizadas –limitadas para revelar el buen aprendizaje, pero confiables al detectar ignorancia en conocimientos elementales– demuestran que después de doce años de escolaridad, siete de cada diez estudiantes de tercero de preparatoria a nivel nacional muestran

tener carencias cognoscitivas básicas. Al pobre rendimiento académico se suma el aumento de violencia en las escuelas y la deserción creciente.

La educación básica se ha intentado revertir principalmente con base en reformas estructurales, de afuera hacia dentro del salón de clase: evaluaciones, nuevos programas y textos, capacitación general a los docentes, equipamiento a las escuelas, mayor inversión, programas especiales, etcétera, pero no se cambia el núcleo del aprendizaje, la relación de la que depende la transformación de la escuela, el encuentro de docente y aprendiz sobre el tema de estudio que interesa y el docente domina. La crisis educativa que vivimos el sexenio pasado revela el agotamiento de las reformas estructurales, al pretender mejorar la educación –que tiene que ser acto libre– con medidas coercitivas como la evaluación estándar de docentes con amenaza de perder el puesto.

La visión opuesta a reformas educativas de fuera hacia dentro es partir de lo que sucede en el aula, la relación que establecen maestros y estudiantes, el espacio que se crea para que pueda empalmar libremente el interés del que busca aprender con el docente que sabe y se empeña en satisfacer el interés de cada estudiante. El criterio que guía esta visión alterna es el aprendizaje demostrado en el aula, el aprendizaje visible y constatable, el que se inició en libertad y concluye en satisfacción personal y orgullo grupal; que trasciende la escuela, que perdura y contagia la comunidad. No otra cosa pide el ideario nacional, compatible con los idearios internacionales más conocidos, de la Unesco, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de los mejores sistemas educativos, de las mejores escuelas, lo que los expertos llaman “competencias del siglo XXI”: lograr estudiantes capaces, seguros, autónomos, críticos, creativos, solidarios, ciudadanos democráticos, conscientes de su responsabilidad social y global, etc., etc.

La visión alterna, la que para asegurar el buen aprendizaje crea entornos de libertad en las escuelas va a contracorriente de la práctica escolar convencional, pero el fracaso de las repetidas reformas estructurales y la crisis en aumento de los sistemas educativos no dejan muchas opciones. La transformación educativa, desde esta perspectiva, tendrá lugar en el aula, en el núcleo del aprendizaje, aunque empezará a condicionar el resto del sistema, en cuanto el servicio tendrá que propiciar las condiciones fundamentales que transformaron el trabajo en el aula. La planeación, la política educativa tendrá que irse definiendo hacia atrás (*reverse decision making*):

el régimen escolar, la preparación docente, la evaluación del desempeño, la distribución de los recursos disponibles, la supervisión, los materiales, el seguimiento, etcétera, deberán alinearse de manera que favorezcan siempre el encuentro libre de quien sabe con quién desea aprender.

Plantear así el cambio educativo parecería fantástico si no se hubiera acumulado ya la evidencia insoslayable de la viabilidad y efectividad del planteamiento. La evidencia más contundente es que en México, y en otros países, ya está en marcha el cambio expuesto. Hay ya generaciones de estudiantes que muestran haber logrado las competencias académicas y humanas que justifican con creces el servicio educativo público. Son estudiantes cuyos maestros atendieron necesidades individuales y alentaron aprendizajes independientes, que debían después demostrarse en público y, sobre todo, compartirse en comunidad de aprendizaje. Son escuelas que cambiaron la práctica tradicional, en ocasiones con apoyo de la autoridad educativa y en ocasiones por propia iniciativa, por convencimiento y satisfacción profesional. En ocasiones los docentes enfrentaron oposición, pero el movimiento de base entre docentes, a pesar de altibajos, no ha dejado de operar. El logro se ha demostrado ampliamente, se ha estudiado, se ha observado y se ha llevado a otros países. El cambio a partir de las nuevas relaciones entre maestro y estudiantes y entre los mismos estudiantes es posible porque consta.

La génesis de la visión alterna, como ya se dijo, nace de múltiples experiencias, como estudiantes, docentes, investigadores y promotores de cambio. Se nutre con evidencias de estudios y con visiones de críticos sociales destacados. Sobre todo, se sustenta en el constante esfuerzo por probar su factibilidad en los entornos más diversos, aun donde se pensaría imposible por lejanía y pobreza. Como resultado se tiene una narrativa que cientos, miles, de maestros de escuela pública en el país conocen y hacen suya, en la que ven realizada su dignidad profesional y confirman en el éxito evidente de sus estudiantes mientras conviven con ellos y el desempeño extraordinario que muestran después en estudios superiores. Se ha logrado perfilar una intervención educativa mínima, probada, simple y asequible, que produce máximos deseables en entornos muy diversos.

El libro *Itinerario de liberación para educadores* fue, en 1972, versión del trabajo para obtener el grado de doctor en planeación educativa en la universidad de Harvard. En la ciudad de Chihuahua se fusionaron tres preparatorias por razones económicas y se aprovechó la ocasión para impulsar

una transformación radical en la enseñanza-aprendizaje y en la relación de la escuela con la comunidad. El programa, cuya modalidad más avanzada se llamó Educación Socialmente Productiva, se centró en el problema de la desnutrición infantil en un barrio de la ciudad, El Cerro de la Cruz. Las disciplinas del programa se vieron integradas a partir del trabajo para hacer el levantamiento de casos, procesar datos en la computadora de la universidad, recibir instrucción en el hospital infantil, estudiar y discutir alternativas con expertos y, finalmente, lograr establecer sistemas de monitoreo, atención clínica y complemento nutricional. El logro indudable de esta experiencia dejó entender un reverso, porque estos proyectos implican recursos extraordinarios y una dedicación especial por parte de los docentes. Generalizar el cambio quedaba fuera del alcance.

La siguiente experiencia que dirigí, ahora a nivel nacional, fue la Primaria Intensiva para Desertores Urbanos, dentro del programa del sexenio 1976-1982 Primaria para Todos los Niños. Todavía ahí se intentó combinar trabajo comunitario como motivación para el académico, y aun cuando empezó a tener resultados importantes, con el cambio de sexenio se disipó el logro.

La siguiente experiencia que adelantó cualitativamente el proceso de cambio radical se dio en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (1996-2003), al diseñar una secundaria comunitaria para las pequeñas comunidades del Consejo en las que solo se ofrecía preescolar y primaria. Propiciar el interés entre quienes no cuentan con la ventaja económica y social de una familia urbana y tienen que optar entre el estudio y el trabajo de sobrevivencia se convirtió en el centro del diseño curricular y se pudo experimentar a gran escala dar libertad al estudiante para escoger tema de estudio y de garantizar que el docente, que no era un maestro regular, sino un joven instructor temporal, solo ofrecería a los estudiantes temas que había dominado. La capacitación tuvo que ser congruente con el desafío que enfrentaban estos jóvenes instructores y así los capacitadores formamos la primera comunidad de aprendizaje en la que todos, independientemente de la especialidad particular, enseñaban y aprendían unos de otros. Se logró romper la separación que hay entre quienes diseñan modelos educativos y quienes los ejecutan, causa generalizada del fracaso al imponer programas.

De nuevo, el cambio sexenal interrumpió el modelo que recibió recursos del Banco Mundial en los programas compensatorios de esos años, y resultó ser el proyecto más exitoso. La lección de la fragilidad de modelos

que, a pesar de demostrar logros extraordinarios, por depender del poder extraordinario que recibe un nuevo funcionario con el cambio de gobierno puede desaparecer, reveló la necesidad de arraigar el cambio donde este sucede y donde se puede extender orgánicamente a más escuelas, independientemente del relevo de autoridades. El arranque de una fase superior en el desarrollo de las comunidades de aprendizaje vino en el sexenio 2006-2012, en la Subsecretaría de Educación Básica, que promovió la relación tutora en telesecundarias incompletas de los estados que libremente aceptaran el programa. Para 2009 ya eran 450 telesecundarias en 14 estados que practicaban con bastante autonomía las redes de tutoría. El éxito demostrado convenció al Subsecretario de Educación Básica para emplear la metodología para atender a las nueve mil escuelas con los resultados más bajos en la prueba Enlace de tres años consecutivos. Los programas para la Mejora del Logro Educativo, así como la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo difundieron la práctica por todo el país. Pero, cuando vino el cambio sexenal, la práctica de enseñar y aprender en red de tutoría, no obstante diversas evaluaciones favorables, tuvo el destino previsible cuando la nueva autoridad decidió suspender el apoyo. Aun con esta decisión y la directiva de abandonar la práctica que se tomó con mayor o menor seriedad según los estados, muchos maestros continuaron trabajando en comunidad de aprendizaje. El cambio empezó a arraigar de manera manifiesta.

Simultáneamente a los resultados, visibles y celebrados en las comunidades, la práctica tutora atrajo el interés de investigadores y funcionarios. Vinieron de otros países y un tiempo se llevó al Juvenile Court Community Schools, de San Diego California, después vinieron de Chile y se ha extendido la práctica a liceos de la Araucanía y la zona metropolitana de Santiago. También en la provincia de Buenos Aires se extiende en escuelas públicas la práctica tutora. Aun en Tailandia, debido a una becaria de Singapur que conoció en México la práctica, se vive en dos escuelas indígenas.

En los tres ciclos escolares anteriores, un nuevo director en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), que conocía las ventajas de la práctica tutora, la introdujo en toda la institución con el nombre de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo. Como no hay separación entre diseño y ejecución en la comunidad de aprendizaje, toda la estructura docente del Conafe cambió radicalmente, en solidaridad, autonomía –se dejó de depender de guías elaboradas por externos– y se

garantizó progresivamente la calidad y equidad de los aprendizajes en las comunidades más pobres del país.

Actualmente, en el advenio de la Cuarta Transformación tenemos una marea ascendente de docentes que han mantenido la práctica con diversa suerte pero con regular constancia; que han escalado puestos de supervisor y jefes de sector, que son parte del movimiento de base que extiende la práctica en sus estados y que ha llegado a consolidar el cambio, como en el estado de Nayarit, donde el 26 y 27 de junio de 2019 el Banco Interamericano patrocina un Congreso estatal para difundir la práctica en todos los estratos del sistema. En estados como Zacatecas, Baja California, Guanajuato, Estado de México, los maestros esperan la anuencia de la nueva autoridad para desarrollar con mayor eficacia y libertad la práctica tutora. Lo nuevo del proyecto en negociación con el Secretario de Educación es que la capacitación la harán los mismos docentes, sobre los temas que ellos primero aprendieron en red de tutoría, los mismos que después ofrecerán a sus estudiantes y estos a otros compañeros, no solo en la escuela, sino en la comunidad. La temática en red de tutoría retoma cada vez más necesidades de la comunidad, como la salud, la nutrición, el cuidado de la primera infancia, la economía, la migración, la seguridad, y empieza a generar en las comunidades un grado de autonomía educativa. La Cuarta Transformación reivindica la dignidad profesional de los maestros, la participación, la democracia, la solidaridad social, la paz que es lo que los egresados de práctica tutora demuestran y comparten.

**Recibido:** 13 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019



---

## **LA EDUCACIÓN CIUDADANA, TAREA IMPOSTERGABLE DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO**

SARAH CORONA BERKIN

La educación tiene un papel decisivo en la formación del mexicano, y sobre todo en lo que se refiere a lo que se espera de él en la arena pública. Hoy, México intenta responder a sus propias transformaciones y enunciar un proyecto de país. La educación es, como se ha repetido incansablemente, la herramienta más importante para dichos fines. Es momento de reflexionar sobre una propuesta de educación básica de ciudadanía que no esté a merced de los cambios ideológicos y políticos de cada nuevo gobierno. Hoy es necesario ponernos de acuerdo sobre los contenidos esenciales para una ciudadanía nacional. La madurez a la que los mexicanos hemos llegado exige un ciudadano educado para la responsabilidad, la crítica y el quehacer democrático. Proponemos, en este ensayo, ocho temas de reflexión para una educación ciudadana en la educación básica.

### **Apropiación de la lengua**

Una propuesta de educación tiene que ver con ciertos contenidos elementales, además de los contenidos nacionalistas y símbolos patrios, que nos hacen ciudadanos. La lectura y la escritura, sustento tradicional de la ciudadanía, no ha sido una conquista definitiva en México. No solo hay la misma cantidad de analfabetos hoy que en 1895, sino que la cifra aumenta si consideramos que la alfabetización es en muchos casos incompleta. La

---

Sarah Corona Berkin: doctora en Comunicación por la Universidad Católica de Lovaina. Directora del Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. CE: corona.berkin@gmail.com

cifra es mayor si tomamos en cuenta que quienes dejan la primaria incompleta olvidan leer y escribir, lo que se considera analfabetismo funcional. Enseñar a leer y a escribir plenamente a todos los mexicanos debe ser una prioridad obligada.

Aprender a expresarnos con firmeza y claridad significa tener herramientas para dialogar de forma equitativa con los demás. Las lenguas son vehículo de las ideas. Las palabras crean diversas formas de reconocer el bien común. Por eso aprender otras lenguas, otras palabras distintas, nos abre el mundo. La riqueza de lenguas que hay en nuestro país no debe ser abandonada en la historia antigua ni despreciada como formas de comunicación exclusivas de los pueblos originarios de México. Ofrecer la posibilidad de aprendizaje a todos los niños de una lengua indígena así como del inglés, haría que nuestros ciudadanos compartan otros mundos, otros valores, otras formas de habitar esta tierra.

### **Dignificación de los maestros-dignificación de todos**

Los programas educativos deben incorporar todas las voces que se manifiestan en torno a la educación. No deben ser una herramienta de partido y las opiniones de todos deben ser escuchadas. Los maestros son el sector central de la educación; sin ellos, los Libros de Texto Gratuitos y los programas educativos no tiene sentido de ser. Es momento de redignificar su labor como fue tradicionalmente el caso en las campañas educativas mexicanas. El maestro debe ser respetado en lo que tiene de valioso e indispensable para la formación ciudadana de este país. Su dignidad no debe radicar solo en lo que sabe sino en su vocación, su intuición, su paciencia, su cariño a los niños y a México. Este es en el fondo el espíritu de toda la educación. Los libros solos no construirán las bases ciudadanas que el país reclama.

### **Tecnología para pensar**

Claro es que, si el libro no hace su trabajo solo, mucho menos lo hará la tecnología. Las implementaciones acríticas de medios tecnológicos, en los últimos años, han demostrado el fracaso educativo en todos los aspectos antes mencionados. Los 23 mil 349 millones de pesos ejercidos en siete años por el programa Enciclomedia resultaron un gasto inútil. El abuso no meditado de la tecnología complica la tarea educativa. La política educativa frente a la tecnología debe estar subordinada a los intereses políticos, no

a los del mercado que estimulan la pasión individual por la información inmediata en menoscabo del pensamiento y la formación ciudadana.

### **El mestizaje productivo**

Frente a las hipótesis que pregonan que la globalización nos homogeniza, podemos observar que en México son muchos los que quieren ser escuchados desde su propia voz; aparecen nuevas formas de vida que disienten del significado conservador de la familia, de lo que es tradicionalmente una mujer, un hombre, el amor o el sexo; otros cuestionan y critican el uso de la naturaleza y de los bienes patrimoniales de la nación.

El mestizaje debe retomarse en su aspecto más productivo, el que ha creado un México de una envidiable gama de diversidad social y cultural. El mestizaje importante es el que surge del diálogo entre los distintos y produce nuevo conocimiento. El nuevo programa educativo debe proporcionar las herramientas para que estos ciudadanos puedan expresarse, argumentar, debatir, negociar y llegar a acuerdos dialogados para vivir en paz. Esas herramientas también promoverán la creatividad para construir nuevas formas técnicas para resolver los problemas globales.

### **La transversalidad de la educación ciudadana**

La educación ciudadana debe recorrer transversalmente todas las asignaturas preguntándonos: ¿qué aporta la enseñanza de la geografía, la historia, la biología, las matemáticas para ser buenos ciudadanos? La responsabilidad, el respeto y el acuerdo no existen en abstracto, tienen que ver con su aplicación en las ciencias naturales, en las matemáticas y en la historia. La educación ciudadana debe sustentarse en lo que el niño puede hacer y no en la simulación de lo que no. Frente a unas “elecciones” fingidas para niños, las asambleas escolares pueden ser más didácticas para expresar inconformidades, problemas escolares, violencia entre géneros, resolver embustes juveniles, la organización grupal, la limpieza o la decoración del salón. Esto es finalmente lo que es la ciudadanía: discutir y llegar a acuerdos sobre cómo actuar en el espacio compartido.

### **La imagen en la educación**

No es sorpresa para nadie que vivimos inmersos en un mundo de la imagen y que no se puede soslayar una estrategia pedagógica al respecto. Los Libros de Texto Gratuitos respaldan sus contenidos en las ilustraciones y

las fotografías. Por ello es importante adoptar una política de la imagen que parta de la educación ciudadana y que se extienda a los medios masivos de comunicación. La imagen que circula en el espacio público debe ser con la que los diversos ciudadanos deseen identificarse. El ciudadano mexicano que aparece en los Libros de Texto Gratuitos, los noticieros, la publicidad, los discursos oficiales, la producción televisiva, debe coincidir con los ciudadanos mexicanos de hoy: maestros nobles y dignos, indígenas actuales y activos en el proyecto nacional, jóvenes creativos, divertidos, críticos y propositivos, adultos trabajadores y honestos, ancianos que saben compartir su experiencia y sabiduría.

### **Los Libros de Texto Gratuitos**

Casi todos los mexicanos nacidos desde 1950 hasta la fecha han tenido en sus manos algún ejemplar del Libro de Texto Gratuito. Esto nos sugiere claramente la importancia que dichos libros han tenido en la formación de muchos de nosotros durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI. El primer tiraje de Libros de Texto Gratuitos (LTG), en 1960, fue de 17 millones; en 50 años se habían editado 175 millones. Su edición acompaña muy de cerca el crecimiento poblacional y ha impactado positivamente los años de escolaridad que hoy se presumen de 9.2 años promedio, según la Encuesta Intercensal de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Por su duración y su amplitud, el proyecto de los Libros de Texto Gratuitos representa un enorme esfuerzo nacionalista que ningún otro país en el mundo ha elegido para construir su narración de nación. Sin duda, una de las políticas públicas más instaladas en el imaginario mexicano son estos libros. En ellos, México ha plasmado sus anhelos de país, sus formas de resolver conflictos internos y los que se le presentan con relación al mundo.

Los LTG han instalado algunos de los símbolos que con más fuerza nos unen como mexicanos y ha construido y reconstruido la historia que en cada momento se consideró pertinente para presentar un relato común que nos articule. A pesar de sus logros y sus ambiciones sin precedente, hay vacíos innegables en la historia de los LTG. A nivel práctico, las herramientas proporcionadas a través de estos libros no se reflejan en las tasas de desempleo y en los niveles de pobreza, que han ido en ascenso en los últimos años.

Hoy hablamos de los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni tienen plan de jubilación. Los detonantes principales son la falta de empleo, la

deserción escolar y el contexto violento en el que viven. Según el Inegi en 2019 hay aproximadamente 4 millones de jóvenes en edad productiva que se encuentran en esta situación.

En cuanto al impacto social de la escasa formación ciudadana, también podemos identificar hechos que lamentar, por ejemplo: la tasa de homicidios en México –según datos del Inegi y del Consejo Nacional de Población– es de 25.2 por cada 100 mil habitantes, uno de los 20 países con más homicidios en el mundo. Es significativo que los jóvenes de entre 14 y 24 años son los más vulnerables en este sentido. Otro hecho preocupante es que, en la última década, México perdió 3.2 millones de hectáreas de bosque, que supone 6% del territorio forestal según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

### **La evaluación educativa horizontal**

Ahora bien, entendemos que llega un momento en el que tenemos que preguntarnos sobre la verificación de lo que hacemos. En nuestro caso, la legitimidad de nuestro trabajo no va a estar dada por la evaluación en el sentido positivista tradicional, sino por la manera en que distintos sectores de una sociedad se sienten representados o se enfrentan a nuestros diagnósticos.

Las formas con las que se valida horizontalmente la educación no son las mismas con las que se valida tradicionalmente el conocimiento institucional. Las técnicas de investigación convencionales que se someten a los controles discursivos como si fueran la única vía de generar conocimiento están más interesadas en legitimarse que en enfrentar problemas sociales. De esta manera es claro observar ciertos objetos de investigación repetirse mientras otros no aparecen en las instituciones que se dedican a promover el conocimiento educativo.

La investigación que se evalúa a partir de las disciplinas científicas establecidas y sus rituales propios de verificación crean regularidades en el proceso investigativo que terminan por producir un tipo de investigación y un tipo de resultados siempre redundantes. Por eso la evaluación educativa que pensamos, no se verifica solamente con los mismos métodos tradicionales, sino que en el camino construye otras posibilidades. Se abre a la teoría preexistente y se redefine en cada contexto.

Las categorías no se construyen desde un solo punto de vista, sino que se descubren en un proceso lógico en confrontación con la voz de los otros.

En el diálogo se traduce, se escucha, se construye una nueva explicación. A diferencia de las estrategias verificativas, esta confrontación no se da al final del proceso sino durante todo el proceso de diagnóstico y evaluación. Mi propuesta es que al introducir y aceptar como punto de partida la naturaleza social de los sujetos, donde cada uno se construye frente al otro, nos comprometemos con el postulado de que no se puede conocer al otro sin su propia participación. Desde nuestra perspectiva lo que se puede conocer es solo lo que el otro desea que sea conocido. Por ello la importancia de construir situaciones horizontales durante la evaluación, donde todas las voces se expongan en un contexto discursivo equitativo.

La escuela es la presencia del Estado mexicano en todo el país, y los maestros y los libros son sus representantes. Este es un beneficio ganado y un reto sin igual, porque hemos logrado el 96% de la cobertura escolar y debemos aprovechar para que las 226 mil escuelas sean ejemplo de autoridad moral y los maestros sean el mejor modelo de identificación para los 25 millones de niños que estudian en la educación básica.

**Recibido:** 18 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019

---

# UN FUTURO RECOBRADO PARA LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

AXEL DIDRIKSSON T.

## Introducción

**D**urante lo que va de 2019 se ha logrado suspender la mal llamada reforma educativa del sexenio anterior, y se han propuesto lineamientos de política que han reformulado el contenido de los artículos 3, 31 y 73 Constitucionales, y se han proyectado programas y acciones prioritarias hacia el conjunto del sistema educativo nacional para su transformación, en un horizonte que se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2019-2024.

En este trabajo, se abordan estos acontecimientos, desde el análisis de una visión de futuro y de un escenario transexenal, que tiene como punto de partida un análisis crítico de lo que fue una propuesta inacabada y perniciosa (sobre todo en contra del magisterio nacional disidente) de reforma educativa en el sexenio anterior, y los ejes fundamentales de la nueva propuesta programática hacia el sector. Se presentan, asimismo, líneas de acción para lo que será una nueva discusión central, política y legislativa, respecto de lo que el autor considera deberá plasmarse en una verdadera reforma educativa hacia las próximas décadas.

## Sin futuro no hay presente

Para que una reforma educativa y social, como la que aquí se propone, pueda traducirse en estrategias de transformación adecuadas a lo que será

---

Axel Didriksson T.: doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador titular de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. CE: didrik@unam.mx

el país hacia los próximos 30-35 años, deben considerarse, por lo menos, tres ámbitos de realización: *a*) el grado de aceptación y el contexto político para que la misma sea comprensiva, nacional y diversa en la época a la que se hace referencia; *b*) que comprenda acciones que impacten de forma transversal el conjunto de sistema educativo formal y no formal; y, *c*) y que estén consensuados (con los actores involucrados, y no con una selección de ellos “a modo”) los contenidos del modelo educativo y de país al que se aspira, los mecanismos, fases de diseño, planeación e implantación a través de los cuales ocurrirá el escenario deseable de referencia.

Definir una política pública para el futuro que no tome en cuenta a estos mínimos requerimientos de **un constructo** socio-político y paradigmático (de organización y gestión de nuevos conocimientos y aprendizajes), se encontraría ubicada en un contrasentido, porque solo haría referencia al presente y no a lo que se desea obtener en un horizonte de tiempo.

Una reforma educativa, que pretenda postularse como pertinente hacia los próximos 15 o 35 años, debe contar con una verdadera capacidad de liderazgo para llevarla a cabo, en todos los ámbitos de la educación tanto formal como no formal y sustentar una visión de largo plazo a través de un conjunto articulado de estrategias, como ha sido profusamente documentado (por ejemplo, véase: OEI, 2008; Naciones Unidas, 2015 y Unesco, 2015).

En un horizonte temporal de mediano y largo plazos, se debe apuntar, por tanto, a la conformación de **un sistema integrado y articulado de lo propiamente educativo** (conocimientos y aprendizajes organizados desde plataformas sociales muy amplias y convergentes en el tiempo), que comprenda acciones radicales de transformación de los actuales niveles deficitarios de aprendizaje, en correspondencia con los avances previstos del conocimiento, de la ciencia y la tecnología, del tipo, acceso y características que debe alcanzar la infraestructura escolar, la nueva gestión y organización de los sistemas curriculares de formación de maestros, directivos y sobre todo de los estudiantes, así como de los requerimientos de un nuevo desarrollo y de un tipo distinto de sociedad.

Cuando los indicadores y resultados de la educación dan cuenta de que para la gran mayoría de los estudiantes la entrada y salida de la escuela no se traduce en una mejora de sus conocimientos y habilidades de aprendizaje, que se reproducen relaciones sociales y económicas, en su gran mayoría, en extremo difíciles para la obtención y permanencia en un determinado empleo (a pesar del título o grado educativo alcanzado), **sería un verdadero**

**agravio buscar mantener estas condiciones hacia el futuro.** Por ello sería una irracionalidad reproducir los actuales esquemas de acceso y permanencia, de organización de las escuelas y universidades, de los existentes contenidos de aprendizaje, lenguajes, métodos y contenidos, como si para dentro de 30 años todo fuera a seguir siendo igual.

Por el contrario, para que una nueva educación sea posible, de aquí a 30 años o más, habrá que comenzar por hacer frente a los problemas de fondo que no fueron atendidos en el último intento de reforma educativa, que se presentó en el periodo sexenal de 2013-2018, pero al mismo tiempo engarzar lo que debe ser re-definido y re-construido desde la perspectiva de los nuevos contextos en los que estarán formándose las nuevas generaciones de mexicanos.

Desde una perspectiva legislativa, los congresistas, los políticos, los académicos y todos los actores de convicción ciudadana involucrados deberían de empezar a reflexionar respecto de la garantía de una educación pertinente para mediados del actual siglo. El punto de partida debe ser el sustentar, como principio, una educación de bien público y social y no de una de tipo comercializable, para evitar que esta se convierta en un mero servicio o en una mercancía, y las escuelas un espacio para el lucro.

Para las nuevas generaciones decidir mantener y reproducir un sistema “mixto” (público/ y de fines de lucro) como el que existe ahora, en donde la garantía de una educación de “calidad” esté sujeta al cobro de cuotas o pagos por parte de las familias o de los estudiantes, significaría un total retroceso.

Se trata, por el contrario, de pensar en **otro** tipo de educación, para sujetos que demandaran ese tipo de educación, en otro tipo de sociedad y de Estado. El marco conceptual desde el que deberá regirse un nuevo artículo 3° Constitucional y lo que se derive de ello en una nueva política de Estado en el sector referido al derecho a la educación, deberá postular, pues, una **educación distinta (Muñoz, 2013)**.

La educación del futuro no es ni debe ser solo, por tanto, un tema del sistema escolar, ni de la organización de un determinado sector de algún nivel escolar, porque debe contemplar el conjunto del sistema educativo, de la sociedad, la economía y el Estado. De hecho, lo propiamente educativo debería estar concentrado en un articulado mucho más amplio de elementos referidos al bienestar de la población en general y de sus derechos, en donde el primero de ellos sea el del derecho a aprender (y no solo “educar”).

**El futuro recobrado: 2019**

Con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador se ha abierto la posibilidad de emprender una reforma educativa que incida en los principios de educación con equidad, gratuidad, autonomía y calidad con pertinencia social, con un escenario que se ha presentado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de esta administración, como en los términos del debate y su correspondiente adecuación legislativa con la reforma al artículo 3° Constitucional.

En este Plan se articula el derecho a la educación con el empleo generalizado, la salud y el bienestar de la mayoría de la población. Allí se desataca que la educación superior deberá estar garantizada para todos los jóvenes y que se revertirán las nocivas y represivas condiciones que creó la pasada reforma educativa en contra de las niñas, los niños, los jóvenes y las y los profesores, a través de un conjunto de programas regionales y sectoriales, así como coyunturales de desarrollo, en donde destacan las becas y la creación de universidades, la revalorización del papel del docente, la reforma en los contenidos, lenguajes y métodos en la educación básica y normal, la eliminación de la evaluación “punitiva” del sexenio pasado, y el deterioro de la educación por efecto de su mercantilización.

En el PND se apunta un escenario deseable que, desde la perspectiva del sector educativo, social y de producción de conocimientos tendrá un impacto positivo en la generación de empleos para jóvenes, “una fuerza laboral mejor capacitada y con mayor grado de especialización” y la garantía del acceso a la educación superior de manera universal.

Para darle cuerpo a estas iniciativas de política pública, se propone la creación del “Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación”, coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía, recursos propios y no sectorizado. Este sistema nacional estará organizado por una junta directiva, un consejo técnico de educación y un consejo ciudadano.

Los principios en los que sustenta esta reforma en la educación son los de inclusión, equidad, género, interculturalidad y “excelencia”, y se plantea garantizar el desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. En otros apartados del artículo 3° Constitucional se menciona que serán principios rectores de la misma la formación cívica, la cultura de paz, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia, los valores y la justicia, y que el proceso de enseñanza-aprendizaje estará sujeto a “una mejora continua”.

## **El futuro de la educación en una sociedad democrática del conocimiento**

Para garantizar la superación de la inequidad y la exclusión educativas, el mandato constitucional debe considerar una estrategia proyectada para sustentar una tasa de crecimiento de un dígito en relación con el PIB, sostenido a partir del año 2020, considerando la reproducción tendencial de una tasa de natalidad baja y de un incremento consecutivo de los salarios mínimos reales, en donde el mayor esfuerzo de la política de Estado esté concentrado en la eliminación de la desigualdad entre los ingresos, con el fin de alcanzar tasas de mucho mayor equilibrio, para así poder garantizar que el escenario que se proyecta en este trabajo (el preferible frente al actual) no sea el de ingobernabilidad social.

La visión que se tiene desde las posibilidades que se han abierto de constituir una política de Estado para el sector educativo y de conocimientos, esto es para los años que van de 2035 a 2050, el aprendizaje no estará concentrado en la escuela ni en un aula, sino en el conjunto de la sociedad. Las escuelas como espacios de ubicación territorial para los distintos grupos de edad, de acuerdo con sus contextos regionales o locales, estarán organizadas para ofrecer un currículum formal y no formal en donde los aprendizajes se orientarán a garantizar los conocimientos “nacionales y básicos” (tales como la lecto-escritura, la nacionalidad, la historia, la geografía, el pensamiento lógico-matemático, la filosofía, la ética, los derechos humanos, la sustentabilidad y el cambio radical en el cuidado del medio ambiente, la educación para la ciudadanía, etcétera) y junto con ello un constructo curricular para la construcción de habilidades de pensamiento crítico (conocimiento tácito) y la resolución de problemas (habilidades para el desarrollo de proyectos de innovación social), para lo cual la escuela se verá rebasada, y habrá que organizar múltiples espacios de aprendizaje, por ejemplo desde conceptos como los de Ciudad educadora, Ciudades del aprendizaje, o espacios abiertos a la construcción de nuevos conocimientos.

En la educación media superior y superior, las antiguas estructuras disciplinares empezaran a ser solo un referente epistémico básico, pero se trabajará sobre todo en áreas y dominios trans e interdisciplinarios, y en objetivos de conocimiento de frontera relacionados con los grandes problemas del país y del mundo.

En los niveles medios y superiores, lo fundamental será la organización y gestión de objetivos de conocimiento, desde su pertinencia en un tiempo

y espacio, determinado por las funciones sustantivas esenciales (docencia, la investigación e innovación social). Las redes de aprendizaje serán locales y globales, las que harán posible que se diseminen las posibilidades en las que una persona o colectivo de aprendizaje podrá organizarse para conocer lo que hacen otras personas o grupos, en cualquier lugar del planeta, y con ello multiplicar las estructuras de conocimiento.

Con todo y la puesta en marcha de una estrategia de poner en el centro la garantía de los derechos humanos, en particular el de aprender en condiciones de pertinencia social y bien común, la desigualdad y la exclusión seguirán estando presentes, por lo que se deberá considerar el impulso a programas afirmativos para la población excluida, sobre todo si se considera, como se ha argumentado con antelación, que aprender de forma integral deberá ser un derecho de todos y no solo de quienes están incorporados al sistema formal de educación, ni mucho menos para los que puedan pagar por estar en un sistema escolar determinado.

Esta tarea implicará un tremendo esfuerzo si se considera que crecerá la población adulta a partir del año 2020, que se tendrá una enorme cantidad de jóvenes en edad escolar (18 millones más en el 2030) (véase, Cordera y González, 2000) por lo que es de considerar que la demanda socio-educativa se orientará sobre todo a dar cobertura y equidad más amplia en los niveles de educación media superior y superior, en la de adultos y para el trabajo.

Para realizar el tránsito entre el sistema formal y rígido de educación actual a uno de aprendizajes múltiples y para todos, el problema no deberá estar centrado –solamente– en la cantidad de recursos materiales y humanos con los que se deberá contar, sino sobre todo en la definición de lo que se quiere y requiere aprender en el entorno de un futuro distinto. Esto estará directamente relacionado con los avances en la organización y gestión del conocimiento, de la ciencia y la tecnología; de las neurociencias y sus aportes a la comprensión de cómo se aprende; al mejoramiento de la calidad de la vida de las personas; a la manera como se desarrolle el lenguaje y sus extraordinarias relaciones de la palabra, el texto y la imaginación; en las humanidades y en el entorno de sustentabilidad social y medioambiental que se logre desarrollar.

En esta perspectiva, se entiende por educación en ciudadanía la formación de aprendizajes, valores, lenguajes y actitudes desde los sistemas formales y no formales de educación, bajo el principio del ejercicio

pleno de un derecho humano. La educación que forma en ciudadanía no es compatible con la idea de que se promueva como un servicio con fines de lucro, ni que tenga como propósito que estos sean usados para mercantilizarla.

El marco normativo desde el que se parte es el que se corresponde con los principales instrumentos internacionales de los derechos humanos y la actual reforma al artículo 3° Constitucional. La educación en ciudadanía, como proceso formativo, hace referencia a un enfoque que considera que el Estado debe ofrecer la garantía para el acceso a una escolaridad formal y no-formal, así como la manera como ese derecho se enfoca como máxima prioridad en la vida pública. Es por ello que se deberá reconocer –de manera directa en el nuevo articulado de leyes secundarias y en el ejercicio de los programas estratégicos derivados– que este proceso formativo no se reduce a un determinado tiempo de escolarización, sino al proceso de vida integral de las personas, esto es de los procesos y logros para el pleno desarrollo de su personalidad y dignidad humanas.

La política de educación superior y la científico-tecnológica deben programar agendas basadas en la concepción de “un desarrollo de prioridades estratégicas de bien público”, en una división del trabajo basada en la producción y transferencia de conocimientos, con el fin de que:

- Se garantice la plena participación de las comunidades académicas y socio-económicas y culturales, para asegurar la calidad con pertinencia y la sustentabilidad de los procesos científicos y tecnológicos.
- Se lleven a cabo reformas sustanciales en la legislación y las formas de gobierno de las universidades para establecer canales de comunicación e información permanentes que regulen el ejercicio del gasto, potenciar y desarrollar la infraestructura y sostener una adecuada transferencia de conocimientos respecto a los requerimientos de la sociedad.
- Se impulse la cooperación y la movilidad universitaria de carácter horizontal, con el objetivo de posibilitar la creación y potenciación de las capacidades sociales en el país para producir y transferir conocimientos científico-tecnológicos, con fines de bienestar, equidad e igualdad, sustentabilidad y justicia social.
- Se organice un modelo de educación superior que favorezca el intercambio de experiencias, la articulación de sus funciones y sus interrelaciones, y no la competencia ni la comercialización de su servicio.

- En correspondencia con el impacto del nuevo patrón social, tecnológico y productivo endógeno del país, se impulsará la creación de redes, estructuras de cooperación y nuevos marcos de integración a nivel mundial, regional e interinstitucional, que generen una mayor cooperación entre instituciones y sectores, redes y espacios comunitarios y trabajo en colaboración.
- La educación media superior es considerada como un espacio común de formación hacia el trabajo y la ciudadanía, la alta inteligencia y el desarrollo humanístico-científico-tecnológico. Este nivel es el espacio de formación que conduce a la producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes de alto nivel, de difusión de la cultura, de pertinencia y de vinculación con el contexto, en donde se lleve a cabo de forma permanente la organización de la innovación, la participación horizontal y una amplia integración de unidades autónomas junto con las universidades.

### Referencias

- Cordera, Rolando y González, Enrique (2000). “La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia”, en Julio A. Millán y Antonio Alonso Concheiro (coords.), *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, Vernor (2013). *El derecho a la educación: una mirada comparativa*, Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco.
- Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York: Naciones Unidas.
- OEI (2008). *Metas Educativas 2021, la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid.
- Unesco (2015). *Rethinking Education*, París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**Recibido:** 18 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019

---

## **ENSAYO SOBRE EL ESTADO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO Y PROPUESTAS DE MEJORA**

DIEGO JUÁREZ BOLAÑOS

**M**ediante el presente documento participo en el procedimiento para integrar el Consejo Técnico de Educación del Organismo para la Mejora Continua de la Educación, en apego a la convocatoria emitida por el Senado de la República de la LXIV Legislatura durante el verano de 2019.

Este breve escrito consta de dos partes. De manera inicial, mencionaré algunos retos del sistema educativo mexicano, para cerrar con un apartado de propuestas de mejora.

En primer lugar, debemos partir del reconocimiento de la complejidad del sistema educativo nacional, en el cual confluyen una enorme diversidad de grupos étnicos, sociales, etarios y culturales. Por ello, se esperaría que el sistema educativo nacional tuviese como eje central el reconocimiento de tal diversidad y que ello se viese reflejado en la atención escolar pertinente, equitativa y de calidad a todos los grupos poblacionales del país.

Sin embargo, esto no ocurre así. Generalmente es la población que demanda los servicios educativos la que debe adaptarse a la oferta existente y no lo contrario. Aunque podemos reconocer los procesos desarrollados desde hace décadas para ampliar la cobertura educativa en el país, sobre todo a nivel primaria y secundaria y con retos aún importantes en los niveles preescolar, media superior y superior, tal oferta reproduce las con-

---

Diego Juárez Bolaños: doctor en Ciencias Sociales. Académico de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. CE: [diego.juarez@ibero.mx](mailto:diego.juarez@ibero.mx)

diciones estructurales de desigualdad económica y de oportunidades que vivimos en México.

De esta manera, los alumnos que viven en condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad desarrollan trayectorias educativas caracterizadas por la carencia en aspectos como infraestructura, equipamiento, materiales educativos y apoyos extraescolares. Y no solo ellos, sino buena parte de los estudiantes de todos los niveles educativos son atendidos a través de contenidos escolares descontextualizados y alejados de sus realidades sociales, culturales y medioambientales.

Es por ello, que las propuestas que a continuación se expresan tienen como foco el reconocimiento de la diversidad de la población atendida en los múltiples niveles y modalidades educativos del país:

- 1) Culminar y profundizar los procesos de federalización o descentralización de la educación iniciada a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de la década de los noventa. Tendría que ser cada estado del país el que determinase su propio plan y programas de estudio, teniendo como marco ciertos contenidos nacionales que de forma obligatoria deberían atenderse. De esta manera, los procesos de formación inicial, selección y formación continua de docentes; gestión, supervisión y acompañamiento escolar; creación de infraestructura; dotación de equipamiento escolar; elaboración de materiales didácticos y ciertos libros de texto, entre otros, debería estar en manos de las respectivas autoridades educativas estatales.
- 2) A fin de no reproducir los procesos de centralización a nivel estatal, cada entidad federativa podría realizar procesos internos de descentralización de algunas de las funciones señaladas en el punto anterior hacia las diversas regiones que las componen.
- 3) Los procesos de construcción de planes y programas de estudio estatales, podrían ser acompañados de procesos del reconocimiento de las culturas, conocimientos y saberes locales. Es decir, en la medida de lo posible, los planes y programas de estudio deberían incluir contenidos locales.
- 4) Eliminar la preponderancia de la enseñanza de las matemáticas, lenguaje y ciencias sociales y naturales de los planes y programas de estudio.

- Incorporar de manera plena y relevante el trabajo de las artes, manualidades, actividades técnicas y educación física.
- 5) Ningún plan y programa de estudios, por mejor diseñado que esté, se podrá implementar de manera efectiva si se mantienen grupos escolares con más de 20 estudiantes. A fin de facilitar los procesos de enseñanza, los docentes deberían atender a un máximo de 20 alumnos por grupo. Ello implica incrementar el número existente de maestros y fortalecer la infraestructura y equipamiento escolares.
  - 6) Promover programas nacionales y estatales que tengan como eje la equidad educativa. Es decir, dar mayores recursos (humanos, económicos, infraestructura, equipamiento, materiales educativos, apoyos de transporte, becas escolares, alimentación, entre muchos otros) a las escuelas ubicadas en regiones históricamente olvidadas por el Estado: rurales, dispersas, indígenas y urbano marginales, sin olvidar a la población con necesidades educativas especiales. La premisa es dar más a quien menos tiene.
  - 7) Ofrecer apoyos para transporte, vivienda y mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros y diversas figuras educativas, sobre todo quienes laboran en contextos de marginación, pobreza y violencia.
  - 8) El Estado debería hacer frente a la totalidad de los costos originados en la construcción y sostenimiento de las escuelas y de los recursos que la componen. Hay que detener los injustos procesos que existen en la actualidad mediante los cuales los pobladores de las regiones más pobres del país deben otorgar una serie de recursos para garantizar el sostenimiento y el funcionamiento de las escuelas.
  - 9) Reconocer las variadas y diversas experiencias significativas que se han desarrollado en el sistema educativo nacional. A pesar de las adversidades, alumnos, maestros, autoridades, directores, supervisores, madres y padres de familia han desarrollado múltiples experiencias (llamadas “buenas prácticas”) en los contextos locales y regionales. Tales experiencias deberían ser sistematizadas y reconocidas, a fin de enriquecer con ideas y propuestas de mejora a otros espacios del sistema educativo nacional.
  - 10) Debe garantizarse la existencia de presupuestos multianuales y crecientes para fortalecer al sistema educativo. Ningún plan tendrá éxito si no está acompañado de partidas presupuestales necesarias para desarrollarlo.

Las ideas antes expuestas, intentan señalar algunos elementos que podrían reforzarse en la búsqueda de una mejor educación, regida por los principios de equidad, pertinencia y atención a la diversidad. Como lo señaló la ex presidenta de Finlandia durante su toma de posesión hace una década, las tres prioridades de los gobiernos deberían ser: la educación, la educación y la educación.

**Recibido:** 23 de agosto de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019

---

# ESTADO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO Y PROPUESTAS DE MEJORA A RAÍZ DE LA REFORMA EDUCATIVA

ELIA MARÚM ESPINOSA

El futuro ya está aquí. Solo que no se encuentra en todas partes  
William Gibson

## Introducción

La idea central de este ensayo es considerar a la educación, y por tanto al sistema educativo nacional, como un elemento estratégico para el desarrollo sostenible de México y, con ello, levantar la tesis de que la gestión de la educación es el problema central para la innovación y la calidad del sistema educativo mexicano, por lo que su mejora permanente pasa necesariamente por la gestión centrada en el modelo educativo y en la planeación democrática institucional, sectorial y nacional.

Los cambios que se presentan y se vislumbran en lo tecnológico por la llamada Revolución 4.0, en lo social y ético por las repercusiones de la tecnología en el empleo y en muchos aspectos de la vida humana por el uso de la inteligencia artificial, la robotización, y la urgente necesidad de una ética que la regule y garantice su uso adecuado y beneficioso para los seres humanos, y sobre todo el rol estratégico de la educación en general y de la educación superior en especial en el desarrollo sostenible de países no desarrollados como México, así como la impostergable necesidad de superar sus rezagos estructurales de pobreza, exclusión y desigualdad, se convierten en un nuevo escenario, en un entorno complejo y acelerada-

---

Elia Marúm Espinosa: doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Directora del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. CE: eliamarume@yahoo.com.mx

mente dinámico que requiere de un sistema educativo planeado con visión de futuro y con gran práctica en su operación presente.

La gestión de la educación, y en especial la gestión de la educación superior, se ha ubicado en el campo de la administración pública, donde han influido fuertemente los enfoques empresariales (el llamado *New Public Management* o Nueva Gestión Pública) con directrices sustentadas en la productividad, la eficacia y eficiencia, la competitividad, y se le han aplicado, casi sin mediación, teorías desarrolladas en el campo de las empresas, particularmente para la gestión industrial. Esto que ha representado un alejamiento del papel del Estado como rector de la economía y de la educación, limitando su actuación más a la gerencia que a la política pública.

El hecho de que en el sistema de educación –en todos sus niveles y modalidades– prevalezcan modelos de gestión estandarizantes, de controles fabriles, de procesos de producción en línea para sus actividades académicas y pedagógicas, y métodos didácticos con estrategias limitadas al aula y centradas en el docente –con evaluaciones docentes estandarizadas y con directivos y gestores ajenos a los requerimientos de un nuevo modelo educativo y académico– muestran fuertes signos de agotamiento y son, desde la perspectiva de este ensayo, la principal limitante para la calidad educativa y para realizar la transformación que se requiere para dar respuestas innovadoras a las crecientes necesidades sociales y los complejos problemas de formación e incursión en la vida productiva y social de quienes son egresados; por ello, se debe avanzar en la construcción de las innovaciones educativas que demanda la sociedad mexicana en su nueva y compleja realidad. De ahí que sea necesario esclarecer cuáles son estos modelos de gestión prevalecientes en el sistema de educación superior y en sus instituciones, y por qué están agotados o no son ya capaces de permitir construir las innovaciones educativas que demanda la sociedad en su nueva y compleja realidad.

### **El marco constitucional de la Reforma educativa.**

#### **Sus retos para la calidad y la innovación de la educación**

Las recientes reformas al artículo 3° Constitucional retoman el compromiso social del Estado para impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, levantando además los principios de obligatoriedad en los niveles desde inicial hasta media superior y la gratuidad en todos los niveles, incluso en la educación superior.

Esto representa un primer gran reto para la planeación, programación y gestión del sistema educativo nacional, al plantar explícitamente que “Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por este, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica”.

La situación actual del sistema educativo, inclusive en la educación obligatoria, se ha alejado de la gratuidad, y las políticas públicas diseñadas para el sector educativo buscaban que fuera el estudiantado y/o sus familias quienes cubrieran progresivamente los costos de la educación. Estas políticas emanadas de modelos propios tal vez para otras realidades, no consideraron que casi 50% de la población mexicana está en pobreza y que hay más de 16 millones en la indigencia, denominada técnicamente pobreza extrema, y que solicitar a esta población el pago de cuotas “voluntarias” para el mantenimiento de escuelas, e incluso otros pagos, incentiva a la exclusión del servicio educativo; exclusión que incrementa el rezago educativo de la población y no permite avanzar en el aumento que se requiere en el nivel promedio de escolaridad de la misma, “la población que cuenta con, al menos, educación básica va en aumento, sin embargo, hay una deuda social entre los sectores poblacionales menos favorecidos. El mayor crecimiento se ha dado entre la población con al menos EMS, pero todavía la mitad de la población joven no cuenta con este nivel educativo” (Robles Vásquez y Pérez, 2018:19), y al estar en una economía abierta esto es un gran lastre para el desarrollo nacional y su sustentabilidad, ya que mientras países como los de América del Norte no tienen analfabetas en su fuerza de trabajo, en México tenemos un porcentaje de casi un dígito en la fuerza laboral, asimetría que reduce las posibilidades de competir productiva y comercialmente.

Desde el visionario Constituyente de 1917 se ha tenido la concepción humanista de que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; sin embargo, en la práctica educativa las políticas públicas han diseñado una formación fraccionada, positivista, centrada en la parte intelectual y académica, en la formación para la vida productiva, mientras ha habido un abandono relativo de la formación axiológica y humanista en general, al considerar que las artes, el deporte, las actividades creativas y recreativas no eran importantes. Incluso, sigue prevaleciendo en algunas esferas educativas la concepción de que al ser actividades lúdicas sus costos deben ser sufragados por el estudiantado, cuando la gestión del conocimiento y la formación de talento para la gene-

ración de alto valor productivo y social han demostrado que se requieren seres humanos creativos para que puedan ser innovadores, y esta creatividad no se encuentra en la parte intelectual de la formación, sino en la parte de la sensibilidad estética y artística. Por ello, otro gran reto que plantea la actual Reforma educativa es reestructurar los planteles de educación obligatoria y la gestión de estos campos formativos, al igual que en las instituciones de educación superior, para que transformen sus modelos educativo y académico en el marco del nuevo modelo educativo nacional, para su gestión y su planeación partan de esta reingeniería de sus procesos.

Es aquí donde comienza a plantearse la necesidad de relanzar el concepto de “sistema educativo” y no subsistemas educativos aislados por niveles. La Reforma educativa y la mejora continua de la calidad no pueden plantearse sin considerar a todo el sistema como uno solo. Tenemos una enorme cantidad de infraestructura educativa, deportiva y cultural con altos niveles de subutilización, incluso la propia infraestructura de los planteles educativos tiene capacidades no utilizadas que son necesarias, primero, para la universalización del servicio educativo, y luego para el logro de la formación integral. De ahí que el uso compartido de la infraestructura no solo del sector educativo, sino de toda la infraestructura pública que pueda ser usada para estos fines, requiere ser puesta al servicio de la mejora de la calidad.

Todo ello interpela tanto a la normatividad educativa vigente como a la propia Ley Federal del Trabajo, ya que esta no contempla el trabajo de una persona en múltiples espacios y ambientes, ni la flexibilidad del trabajo en redes y en equipo que no pueden gestionarse con controles centrados en la presencia en el aula, ni pueden mejorarse con capacitaciones para una tarea.

### **Del aseguramiento a la mejora continua de la calidad educativa en la educación superior**

El aseguramiento de la calidad, expresión máxima del modelo industrial (fordismo-taylorismo), ha venido a reforzar la organización y actuación tradicional de la universidad, a pesar de tratarse de un modelo que ya muestra fuertes signos de agotamiento y que ya ha comenzado a generar efectos no deseados como la cultura de la simulación y la realidad de papel.

Redefinir el concepto de universidad, replantear el modelo educativo como eje central de la gestión institucional implica revalorar la forma como los estudiantes viven, se comunican y se relacionan, y en función de ello

transitar hacia nuevas formas de organización del trabajo institucional y docente y, por supuesto, nuevas estructuras de poder.

En este tránsito, la innovación se convierte en el disruptor del quehacer cotidiano de la educación superior, y en el factor para la renovación de la institución, donde habrán de crearse ambientes innovadores de aprendizaje para dar respuestas a las nuevas necesidades sociales, para influir en estas necesidades y así estar acorde con las nuevas generaciones de nacidos digitales, pues los actuales estudiantes viven, se comunican y se relacionan de formas diferentes a las generaciones anteriores, sobre todo a la de sus docentes, directivos y gestores.

Dejar el aula como ambiente central del aprendizaje implica desmontar la gestión fabril del trabajo docente y de la propia institución, como la describió Senge y colaboradores (2002). La facilidad que da a directivos y gestores el control de docentes en el aula, mediante registros de entrada y salida, exámenes estandarizados y rúbricas, con cadenas de mando jerarquizadas de arriba hacia abajo, no será fácil de cambiar por esquemas de gestión del conocimiento como el trabajo en red, la distribución horizontal de la autoridad y el poder, el aprendizaje entre pares y en múltiples ambientes de aprendizaje colaborativo y otras características de esta gestión. Por lo anterior, se hace necesaria una transición entre estos dos modelos comenzando por la transformación innovadora del trabajo en el aula, pues aunque persista en el mediano plazo la gestión industrial-fabril de este trabajo, las innovaciones disruptivas que se generen en el aula presionarán a las estructuras organizativas y funcionales de la educación a transformarse, y este es otro reto que deberá asumir la mejora continua de la calidad educativa.

### **Los objetivos del desarrollo sostenible y sus implicaciones para la Agenda educativa mexicana**

La calidad educativa es un compromiso nacional al haber signado los Objetivos del desarrollo sostenible y su Agenda 2030. El objetivo 4 plantea garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas y todos, para lo cual compromete las siguientes metas: asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos; asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres

a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

Si bien este reto es enorme para la educación obligatoria, lo es más para la educación superior, ya que la cobertura nacional en este nivel toca alrededor de 30% como tasa bruta, una de la más bajas de Latinoamérica y de la más baja de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual pertenece nuestro país, pero tiene enormes desigualdades en las entidades federativas, desfavoreciendo más a las entidades más pobres.

Ampliar la cobertura para asegurar en un plazo breve que al menos 50% de la cohorte de edad sea atendida en la educación superior es un reto mayor, pero con esto no estaríamos ni siquiera cerca de los países con los que competimos económica y comercialmente, que tienen tasas de cobertura mayores de 60% e incluso cercanas a 90% como Canadá y Estados Unidos. Por ello, lo planteado en el uso compartido de la infraestructura, las innovaciones disruptivas en el modelo educativo y en la gestión de este, son el desafío a enfrentar en primer lugar. No podemos continuar fomentando en este nivel las llamadas instituciones de absorción de demanda que captan a estudiantes rechazados de las instituciones públicas y que funcionan con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (REVOE), que enfrenta tres modelos diferentes de calidad educativa (ninguno totalmente satisfactorio), según la instancia que lo otorgue (gobierno federal, gobierno estatal y universidades autónomas), pero que no cuenta con una normatividad clara ni con un modelo de base para la calidad y su mejoramiento permanente, por lo que esto deberá atenderse con urgencia.

### **El aula no como centro sino como transición hacia un nuevo modelo educativo**

Prácticamente todos los niveles del sistema educativo, incluso en algunos ambientes virtuales, el aula ha jugado y juega un papel central en el proceso didáctico-pedagógico y en las relaciones entre quienes son docentes y sus estudiantes, y es el centro de la organización y gestión del trabajo académico.

Para ello, las tecnologías de la información (TI) y los nuevos métodos pedagógicos dentro del aula construirán este puente de transición. El modelo de clase invertida o de aula invertida (*flipped classroom*); el aprendi-

zaje basado en problemas; el trabajo por proyectos; el método del caso; el *learning by teaching* o aprendizaje horizontal entre pares (estudiantes que explican y enseñan a sus compañeros), o el *peer instructions*, estudiantes que aprenden de sus propios compañeros pues ellos explican con un lenguaje y una manera más accesible, pero este avalúa lo aprendido; el *learning by doing*, que involucra la práctica de lo aprendido para reforzarlo, serán algunas de las formas con las que se podrá comenzar a desmontar el modelo industrial-fabril y la didáctica centrada en la enseñanza y en quién es docente, para transitar hacia un modelo de gestión del conocimiento y del talento en múltiples ambientes de aprendizaje y centrado en el aprendizaje del estudiantado; que es donde el desarrollo del espíritu cuestionador y la investigación son las estrategias didácticas en la que se basará el aprendizaje y el desarrollo del pensamiento crítico.

El reto, entonces, será impulsar en el aula estas innovaciones disruptivas que permiten dispositivos móviles y a considerarlos no como un distractor o un impedimento a la concentración en el discurso de quien es docente, sino como elementos que la o el docente utiliza para asegurar la atención y motivar al estudiante al aprendizaje, pues la tecnología está presente en la vida cotidiana e influye en la manera de comunicarse y de interactuar del estudiantado.

La “gamificación” o introducción de juegos reales o de videojuegos en el aula, los *massive open online courses* (MOOCs), la masificación de contenidos y contenidos abiertos, el aprendizaje horizontal y a lo largo de la vida, las redes sociales o el aprendizaje informal son algunas de las posibilidades de formación que existen, y están teniendo un crecimiento vertiginoso y serán también elementos que cada vez se generalicen entre el estudiantado, al igual que el aprendizaje y uso de idiomas extranjeros y las lenguas autóctonas, y que presionarán a la didáctica tradicional. De igual forma, buenos materiales propuestos en Internet por docentes y por estudiantes, videos educacionales en *YouTube*, en redes sociales y salas de chat, son alternativas de formación que, si bien presionan a la docencia en el aula, pueden complementarla y facilitar su transformación y tránsito hacia ambientes de aprendizaje múltiples y acordes con las necesidades de quienes son nacidos digitales. Por ello, la planeación, programación y gestión de la mejora continua de la calidad tendrá que enfrentarlos como un reto importante.

### **Igualdad sustantiva. Reto para la gestión educativa y para la construcción del presupuesto gubernamental con enfoque de género**

La sustentabilidad del desarrollo de una nación, en esta época de cambio –de tránsito hacia la construcción de sociedades del conocimiento, de alta competitividad en la “geopolítica del conocimiento”, donde la economía del conocimiento es ya una realidad– se sustenta básicamente de tres factores: *a)* una infraestructura moderna, amplia y sólida; *b)* amplia y fuerte investigación en ciencia, tecnología e innovación (I+D+I); y *c)* recursos humanos de alta calificación. Aquí es donde el quehacer institucional, pero sobre todo el trabajo en el aula confronta otro enorme reto, el cambio cultural que impulse la igualdad de género, en ambientes que han sido predominantemente masculinos y masculinizados, donde el talento y liderazgo de las mujeres no se fomentan con la misma fuerza que en los hombres.

Los Objetivos del desarrollo plantean, en el número 5, lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas y propone metas claras para lograr este objetivo, metas que como hemos señalado son vinculantes puesto que fueron ratificadas por el Senado de la República al signar estos objetivos. Entre estas metas está: poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo; reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país; asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública . Como se ha reconocido internacionalmente:

La competitividad de una nación depende, entre otras cosas, de si educa y cómo educa y utiliza el talento femenino. Así como crece esta advertencia, junto con una mejor forma de medir el talento, hay una creciente demanda de los sectores público y privado para aprender de las prácticas existente a facilitar la integración de las mujeres a la fuerza de trabajo. Dados los amplios beneficios de incrementar la paridad de género, los costos de corto plazo y los intermedios asociados a estas prácticas, pueden ser observados, como si fueran una inversión a largo plazo (World Economic Forum, 2014:43).

Aunque en todos los niveles educativos las alumnas son más de la mitad de la matrícula y mayoritariamente las más sobresalientes en cuanto a trayectoria académica, su liderazgo en la propuesta y desarrollo de emprendimientos sociales es aún escaso, así como su liderazgo en las representaciones académicas y políticas, lo cual refleja que la cultura tradicional patriarcal machista sigue predominando en el trabajo cotidiano de las instituciones y con ello limitándose el desarrollo y aprovechamiento del talento de las mujeres. Si esto continúa, el país estará limitando o cercenando la posibilidad de que la mitad de su población altamente calificada ponga su talento al servicio de la sustentabilidad de su desarrollo.

A su vez, la toma de decisiones de primer nivel sigue estando masculinizada pues de acuerdo con Robles Vásquez y Pérez Miranda (2018: 20), directivos y gestores en todos los niveles educativos (a excepción de la educación preescolar por obvias razones), son mayoritariamente hombres: “En lo que corresponde a los puestos de director y supervisor es predominante la presencia de los hombres, 58.4% y 74.5%, respectivamente y los supervisores de primaria eran 63 % hombres, en secundaria 75% hombres y solo en preescolar más de 90 % mujeres”. Pero lo mismo sucede en la educación superior, es mínimo el porcentaje de mujeres rectoras o de mujeres en puestos directivos de primer nivel.

Las reformas legislativas para garantizar la igualdad sustantiva de género plantean varios retos para la estructura patriarcal prevaleciente, y la mejora continua de la calidad requerirá de programas y proyectos que fortalezcan y generen las condiciones para que las mujeres alcancemos al menos 50% de los puestos directivos y de gestión en el sector. Pero el reto es mayor, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (arts. 12 y 42) obliga al gobierno y a sus instituciones al diseño e implementación de todas las políticas públicas con enfoque de género y a la realización del presupuesto público con este enfoque. Su construcción tradicional enfrenta un enorme reto al tener que elaborarse, primero, acorde con los requerimientos presupuestales de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, –como sucede, por ejemplo, en países como Colombia y Perú– y, segundo, considerar presupuestos plurianuales en la Ley de Egresos de la Federación, puesto que la educación y su mejora continua no pueden seguir pensándose anualmente, y construirse con la perspectiva de género, para lo cual no existe aún una teoría de la hacienda pública, ni metodologías

presupuestas claras y prácticas para realizarlo, lo que limita a considerar al presupuesto para acciones afirmativas o enfocado para mujeres.

El lenguaje incluyente y no sexista es otro reto para todo el sistema educativo y en general para el gobierno y sus instituciones, como lo marcan los artículos mencionados de la Ley General de Igualdad. Lo que no se nombra no existe y lo que no existe no se respeta, el lenguaje construye realidades, por lo que este cambio en las normatividades del sistema educativo y en el uso del lenguaje cotidiano son también otro reto ineludible.

### Nota del editor

Este ensayo se basa en varios textos de la autora (Marúm Espinosa, 2010a; Marúm Espinosa, 2010b y Marúm Espinosa, 2015).

### Referencias

- Marúm, Elia (2010a). “Reformas en la universidad mexicana: entre lo funcional y la innovación”, en Sánchez Rodríguez, Iván y Navarro Leal, Marco Antonio (coords.), *Reformas, gestión y retos de la universidad en la sociedad del conocimiento*, Ciudad de México: Universidad Autónoma de Tamaulipas/Miguel Ángel Porrúa.
- Marúm Espinosa, Elia (2010b). “El tránsito necesario de la autonomía para la nueva gestión universitaria en México”, en M. Víctor Manuel Rosario, Elia Marúm Espinosa y Maritza Alvarado Nando (coords.), *La Autonomía universitaria a debate. Una visión desde América Latina*, Guadalajara, Jalisco: Editorial Universitaria-Universidad de Guadalajara.
- Marúm Espinosa, Elia (2013). “Finanzas públicas con perspectiva de género en la construcción de la democracia en México”, *Reforma y Democracia*, núm. 55.
- Robles Vásquez, Héctor Virgilio y Mónica Gladis Pérez Miranda (coords.) (2018). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/116/P1B116.pdf>
- Senge, Peter M. (coord.) (2002). *La Quinta Disciplina. Escuelas que aprenden. Un manual de la Quinta Disciplina para educadores, padres de familia y todos los que se interesen en la educación*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- World Economic Forum (2014). *The Global Gender Gap Report 2014*, Davos: WEF.

**Recibido:** 12 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019

---

## EL ESTADO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO Y PROPUESTAS DE MEJORA A RAÍZ DE LA NUEVA REFORMA EDUCATIVA

TOMÁS ROBERTO MIKLOS

### Antecedentes

**H**ace diez años, Pablo Latapí, uno de los más connotados educadores de nuestro país, comentó:

En el siglo XX México vivió por lo menos cinco grandes proyectos educativos nacionales, el quinto persiste hasta nuestros días: el modernizador. Este proyecto es heredero de los cuatro anteriores y consecuencia de ellos: el proyecto *vasconcelista* (en la década de los veinte), que proponía una educación laica, popular que contribuyera a la integración nacional, en donde la alfabetización implicaba no sólo un acto de soberanía nacional sino un instrumento para incorporarnos a una cultura universal; el proyecto *socialista* (en la década de los treinta) que aportaba el compromiso del Estado con la enseñanza pública y la democratización de su acceso; el proyecto *tecnológico* (también ubicado en los treinta) que incorporaba los valores del trabajo y la productividad y hacía énfasis en la producción científica referida a las necesidades del mercado; el proyecto de *unidad nacional* (en la década de los cuarenta) que encaminaba a la educación a formar ciudadanos tolerantes/responsables y a convertirla en el instrumento más importante de la movilidad y la cohesión social; y el proyecto modernizador que se inicia en la década de los setenta y que continúa en el comienzo del siglo XXI. El proyecto *modernizador* tuvo y tiene dos

---

Tomás Miklos: doctor en Ciencias por la Universidad de París, Sorbona. Entre otras actividades ha sido director general de la Fundación Javier Barros Sierra, director de Alfabetización en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, director general del Centro Regional de Educación de Adultos para América Latina y el Caribe, así como profesor y consejero técnico de la Facultad de Química en la Universidad Nacional Autónoma de México. CE: tomiklos@yahoo.com.mx

grandes objetivos: transformar la economía y la organización social mediante la modernización de las mentalidades y lograr incorporar competitivamente al país en el sistema planetario. Estos propósitos no negaban ni clausuraban los compromisos que había anudado el Estado mexicano a lo largo del siglo XX: ofrecer una educación para todos y de alta calidad que permitiera alcanzar la equidad y la justicia social (Latapí, 1998, citado en Miklos, 2010).

Este proyecto modernizador está agotado y requiere de una profunda reconversión que afronte los retos del porvenir y resuelva los lastres del pasado. No basta con la actualización o revisión de los modelos educativos y pedagógicos, sino demanda una re-ingeniería de todo el sistema educativo. Ante un cambio de época y una crisis civilizatoria, las reformas ancladas en un modelo agotado no sirven para reconstituir el papel de la educación en una sociedad líquida. Lo que existe es una crisis sistémica que no se resuelve con reformas tangenciales finalmente ineficaces, se requiere una transformación educativa.

En México, los rezagos educativos siguen siendo un lastre que si bien han ido disminuyendo no se ha logrado desterrar males mayores: el analfabetismo, la deserción/abandono, la cobertura universal; tampoco se ha logrado, en muchos casos, garantizar la normalización de la vida escolar ni aumentar la calidad de las escuelas más vulnerables. La inclusión y la equidad siguen siendo una agenda incumplida, con objetivos y metas malogradas y todavía por alcanzar. Pese a las reformas emprendidas en la década de 1980 y continuadas durante más 30 años, los rezagos, si bien han disminuido en algunos aspectos, en otros siguen siendo agudos y perniciosos.

### **Presagios del porvenir y de la nueva era civilizatoria**

Es importante subrayar que se vive en el mundo y en México un gran cambio en los sistemas educativos, un cambio de paradigma, que se ha intensificado desde finales de siglo pasado y durante las casi dos décadas del presente: el acto educativo no solo se digitaliza, se hibridan los medios de comunicación en los procesos educativos, se virtualiza la educación y se privilegia el aprendizaje a la enseñanza; se diluye la escuela como recinto y espacio privilegiado para la formación de los sujetos y esta disminuye su influencia en la sociedad. Pero estos cambios son solo los efectos de un gran cambio social; anuncian el fin y el inicio de una época. Lo vemos en los presagios y anuncios de una nueva sociedad.

Las posibilidades que se abren de la relación entre el sistema social y el sistema educativo pueden derivarse de las consideraciones siguientes planteadas por los especialistas en el análisis de la invariancia y el cambio en el campo de la prospectiva:

- El avance de la ciencia y su aplicación tecnológica han solucionado muchos problemas, pero también, como “profetizaron” las anti-utopías, han llevado a situaciones catastróficas. Junto a las prestaciones de la revolución bio-génética que podrían resolver los problemas de salud del mundo también está la acumulación de saber que se concentra en la industria militar. La educación para la vida se convierte en crucial porque tendrá que desarrollar un pensamiento ecológico; que como dice Sloterdijk, tome en cuenta el entorno natural, la tecnología y que incorpore, como novedad, los derechos cívicos de las máquinas (Sloterdijk, 1999).
- Los intentos de realizar una sociedad igualitaria han logrado disminuir las brechas/rezagos sociales; pero estos siguen siendo muy profundos, incluso se ensanchan. La revolución tecnológica podría resolver los problemas de pobreza y erradicar las hambrunas pero también permite que la explotación y la marginación social se sostenga en sistemas no solamente antidemocráticos sino arcaicos (África y el mundo árabe, por ejemplo). La educación tendrá que formar una ciudadanía colaborativa, fraterna y solidaria que construya una sociedad libre y próspera.
- La crisis de la democracia representativa y su incompatibilidad con la ideología del mercado neoliberal. Ahora la posibilidad de construir o rediseñar una democracia directa, sin instituciones anquilosadas, se enfrenta a gobiernos autoritarios con derivas antidemocráticas, conservadoras que el neoliberalismo alimenta y sostiene. La educación deberá convertirse en un aprendizaje colectivo inteligente que construye las decisiones desde la perspectiva del bien común. Se educa para participar en la gobernanza de la vida y para construir un nuevo andamiaje social basado en la participación individual y colectiva desde las comunidades.
- La cuarta revolución industrial (la inteligencia artificial) nos anuncia el fin de los modelos productivos de la industria basados en el uso de mano de obra localizada y con jornadas laborales fijas. Estas tecnolo-

- gías predican el fin del trabajo y la posibilidad de pasar del reino de la necesidad al reino de la libertad.
- La escuela deberá formar para vivir en el tiempo libre o liberado. Es decir, construir una sociedad basada en la estética y el juego. Las TIC reorganizan el trabajo y crean nuevas formas de convivencia social. Se anuncia la llegada de una economía colaborativa de coste marginal cero; una vida apoyada en la en el internet (Sloterdijk, 1999) se configura una sociedad sostenida en la comunicación donde es probable que la escuela como recinto cerrado tenga poco sentido. Lo que anuncia una escuela líquida, distal, atemporal.
  - Se anuncia la necesidad de crear un “...nuevo estatuto ontológico que entiende al hombre como una *deriva biotecnológica a-subjetiva* que vive hoy un momento decisivo en términos de política de la especie. Lo que hará necesario construir una *onto-antropología* que incorpore los conocimientos aportados por la investigación en ciencias humanas y que analice la historia de los procesos de *antropotecnica* con los que las sociedades y las culturas han estado produciendo hombres” (Sloterdijk, 1999). Se tendrá que reprogramar y reeditar al hombre.

### Prospectiva educativa

Incorporar a México a la sociedad del conocimiento es una acción estratégica de corte prioritario y trascendental. Es la única salida para darle viabilidad histórica al país. Sin recursos humanos competentes, conceptual e instrumentalmente capacitados y sin una cultura cosmopolita, abierta, solidaria y cooperativa, el país corre el riesgo de desintegrarse y de no lograr superar sus rezagos ancestrales de marginación y pobreza. El reto de la globalización es más una oportunidad histórica que una amenaza. Ello demanda a los sistemas educativos no solo renovar sus infraestructuras tecnológicas, sino también reestructurar sus sistemas tradicionales de producción y reproducción del saber; sobre todo, modificar radicalmente los paradigmas pedagógicos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en su “Informe sobre el Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2016”, señala que lograr para 2030 la universalización del segundo ciclo de enseñanza secundaria en los países de ingresos bajos sacaría de la pobreza a 60 millones de personas para 2050; sin embargo, “hay una necesidad apremiante de nuevos enfoques. De proseguir la tendencia

actual, solo el 70% de los niños de los países de bajos ingresos terminarán la enseñanza primaria en 2030, objetivo que se debería haber alcanzado en 2015” (Unesco, 2016).

Cabe insistir en que las modernizaciones mexicanas de la etapa neoliberal (1982-2018) tampoco lograron construir un sistema que responda a los rezagos del pasado y afronte los retos que plantea la globalización y la sociedad llamada del conocimiento. Esto hace que la educación institucionalizada viva una crisis sistémica cuyas repercusiones todavía no nos ofrecen un mapa definido sobre el sentido y la dirección de su necesaria reconversión en el futuro. Lo que existe es desasosiego, luchas por el control de la estructura educativa, resistencias al cambio y muchas acciones de resiliencia más que de aceptación de las reformas o de mejora del sistema educativo. Los avances son pocos y caminan lento. Se sigue pensando en conservar estructuras educativas secularizadas de la época de la modernidad, mientras que la sociedad del conocimiento las disuelve con sus poderosos procesos socializadores, al margen de la escuela, que secularizan la información y el conocimiento anegando los claustros educativos, disolviendo tanto las relaciones tradicionales entre profesor y alumno como los contenidos curriculares. Hoy se habla ya de una comunidad escolar líquida; sin maestros, sin aula y sin currículo.

Se perfila para el Sistema Educativo Mexicano la configuración de una cultura de la evaluación y el diseño, desarrollo y ejercicios de prácticas de evaluación formativa enfocados a la mejora del aprendizaje. Este modelo de evaluación partiría de una combinación de factores exógenos y endógenos, donde la evaluación formativa (EF) se integraría por una síntesis de al menos los siguientes elementos:

- La presentación de los propósitos del curso, de los objetivos, de contenidos, de la metodología de trabajo y de la forma de evaluar (áreas de evaluación y porcentajes). El diseño de estrategias didácticas (por ejemplo, el repaso, hacer algunos ejercicios y retroalimentar) de inicio para equilibrar los desniveles o diferencias en bases o conocimientos (prerrequisitos) que traen los estudiantes, hasta tener, en lo posible, un piso común, una base más o menos homogénea.
- El diseño y aplicación de estrategias didácticas para desarrollar los contenidos del programa a partir de las características del grupo. La observación del avance del grupo, de los obstáculos, dificultades o

- problemas generales, para detectar debilidades y áreas de oportunidad.
- La observación del avance individual, de los problemas de aprendizaje y de las causas, para tomar decisiones dentro del salón de clases respecto de qué debe hacer por sí mismo el estudiante, qué le corresponde al profesor en términos correctivos o preventivos, y a los padres de familia en el trabajo en casa (o fuera de ella, si es necesario).
  - La contrastación de los resultados entre las pruebas o exámenes y los avances, desempeño, aprovechamiento y aprendizaje de los alumnos en su trabajo cotidiano.
  - La comunicación constante con los estudiantes para informar sobre su desempeño grupal e individual, para prescribir las acciones correctivas o preventivas, y para obtener retroalimentación acerca de las áreas problema, de la efectividad de las estrategias del profesor, de la forma de abordar los temas, de la complejidad y pertinencia de los ejercicios, dinámicas, tareas, etc.
  - La comunicación con los padres, básicamente en los espacios formales de interacción, aunque son deseables más momentos de intercambio de información con ellos e incluso junto con sus hijos, para informar del avance en el desempeño o aprovechamiento de los estudiantes, comentar las debilidades y fortalezas, recomendar la forma de trabajar correctiva y/o anticipatoriamente sobre las amenazas y oportunidades, y obtener retroalimentación acerca de las áreas que a su juicio son problema o de la efectividad de los recursos didácticos del profesor y de su desempeño general.
  - El análisis de los alcances de los aprendizajes de los estudiantes, de las causas tanto de lo logrado como de las deficiencias, el diseño de estrategias de aplicación inmediata (repasos con estrategias mejoradas o ejercicios de apoyo), mediata (pequeños programas de trabajo con base en investigación y trabajo en la biblioteca o en la casa, a desarrollarse tanto de manera individual como en pequeños grupos), y de largo aliento (recomendaciones o canalización a través de la escuela de atención profesional especializada para problemas más profundos de tipo psicológico o psiquiátrico, así como la integración en cursos donde se atienda por expertos algunas áreas como matemáticas o inglés).
  - La ponderación de los avances destacados de los estudiantes a lo largo del curso respecto de la calificación en los exámenes con el propósito de incorporar en la evaluación sumativa los elementos cualitativos

que hagan más justa y pertinente la manifestación objetiva de logro académico. La valoración de los logros reales y significativos obtenidos en el curso, de las deficiencias y debilidades, y de los aspectos de mejora o de aseguramiento de la calidad, al margen de los resultados objetivos y formales.

- La autoevaluación de la eficiencia y eficacia del desempeño del profesor, de los recursos didácticos empleados, de su posición frente al grupo y el aprendizaje de éste, de sus propias aportaciones, fortalezas y limitaciones como docente.

### **Qué hacer en la Cuarta transformación: una agenda educativa de cambio**

A continuación se presenta una serie de elementos que tratan de integrar tanto las propuestas críticas y alternativas como las gubernamentales, dentro un diseño comprensivo que formule proyectos de “intervención” educativa basados en un pacto que contenga tres principios: **educación pública gratuita para todos, laicidad plena y ciudadanía plurinacional** (*lenguas originales y lengua nacional/ vehicular*). Esto implica una institucionalidad concertada y no impuesta, un crecimiento de los recursos y de la calidad para la educación, así como un aumento de la autonomía escolar basada en un ejercicio responsable y comprometido de los docentes. Bajo esta propuesta se puede construir un nuevo compromiso por la educación.

Veamos algunos puntos para un posible acuerdo:

- Garantizar un marco nacional de amplio consenso construido desde la comunidad escolar, de abajo hacia arriba, cuyo contenido sea la libertad de creación de las comunidades educativas en relación con su contexto, la defensa de la escuela pública y la plena escolarización sin exclusiones de edad, sexo u otra inequidad. El elemento que debe ser común es la voluntad para mejorar la educación y volverla un bien público. Aunque el debate sobre la educación, sus fines y sus modelos debe continuar, habría que acordar/aterizar lo que habría que hacer inmediatamente, en el corto plazo y lo que debiera hacerse en el mediano y largo plazos. Todos los actores debieran suscribirlo.
- En cuanto a la calidad de la educación habría que diferenciarla de acuerdo con el sistema público y privado, así como también por la especificidad de cada comunidad escolar, sus recursos y grado de desarrollo

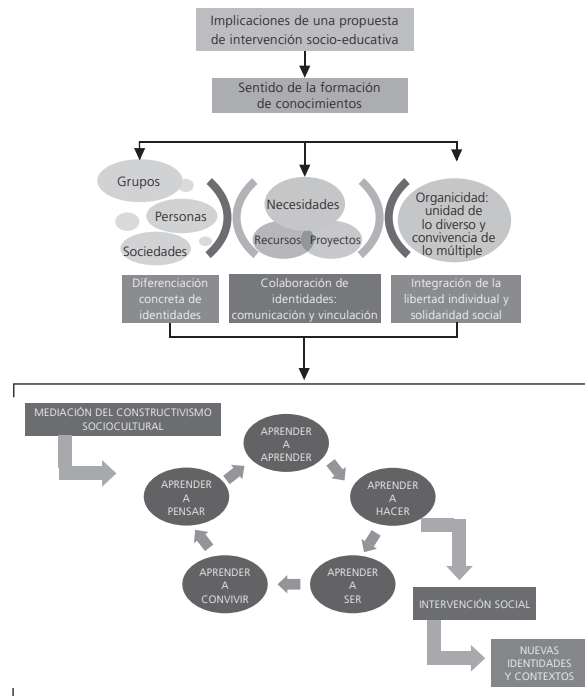
en términos de la inclusión y la equidad para que las comunidades puedan, de acuerdo con su situación, compensar las desigualdades de clase y étnicas que generalmente refieren al fracaso//éxito escolar o al abandono//permanencia de la escuela. Lo cual significa diferenciar la evaluación y distinguir sus métodos para ponderar, estimar y calificar la educación. Una educación inclusiva debe situarse en esta mirada compleja y comprensiva sobre nuestras escuelas.

- La laicidad refiere que la escuela es un espacio libre de confesionalidad y donde puede anidarse un concepto republicano de ciudadanía y convivencia, que está separado de los credos religiosos y de las ideologías políticas, con la finalidad de construir identidades diferenciadas pero solidarias y fraternas. La escuela debe concebirse como un espacio para la enseñanza y el “cuidado” de los futuros ciudadanos, lo cual exige neutralidad y ética.
- La lengua vehicular (español) y su aprendizaje es una actividad que tendrá que convivir, en el caso de México, con las lenguas originarias; cada territorio tendrá que coexistir compartiendo diversos lenguajes bajo una hegemonía lingüística compuesta de una mixtura blanda y dura. Dar trato privilegiado a las lenguas maternas no significa olvidar la lengua vehicular. Se trataría de potenciar los territorios bilingües sin excluir ninguna lengua (Fernández Enguita, 2018).
- Otro tema es el financiamiento, sobre todo porque siempre los recursos son precarios e insuficientes y motivo de descontento y malestar. Hacer sostenible una comunidad escolar implica que los recursos, aunque sean magros, lleguen a la escuela y que con ellos aumente la productividad mejorando su organización, lo que implica aceptar ciertas normas de eficacia. La manera de mejorar la escuela es reorganizar los procesos de aprendizaje, innovar, e incorporar tecnologías.
- La autonomía de la escuela refiere a que la comunidad de maestros, sobre todo, conozca, indague y aprenda en la colectividad que habitan, con la colaboración de la universidad, lo que implica una amplia autonomía de las escuelas. Evitar disolver la autonomía no es asumida por todo el colectivo de profesores y ésta se disuelve solamente en la autonomía del profesor en el aula.
- La profesionalización del docente debe estar basada en el aprendizaje colaborativo en la escuela, entendida como reforzamiento de su formación profesional que incluya un proceso de iniciación y seguimiento fraterno no punitivo que sirviera para mantener la vocación. Es decir,

que permita al docente diseñar un proyecto de vida unido a su carrera magisterial. Se precisa finalmente de un compromiso colectivo, que recupere la credibilidad de las instituciones educativas por encima de ideologías que una lo deseable con lo posible y la retórica con la realidad.

Bajo estos acuerdos-principios podríamos plantearnos como inicio, resolver los problemas estrictamente educativos y detonar un desarrollo comunitario. Se parte de una cosmovisión compartida por todas las posiciones, pro y antirreforma, que integra libertad con solidaridad. El esquema propone reconocer las diferencias de las identidades, vincular las identidades diversas e integrar las libertades individuales con la solidaridad social. Para ello se propone un modelo de construcción socio-cultural basado en el aprendizaje diverso que permita una intervención social consensuada y que facilite crear una nueva identidad basada en la fraternidad y el respeto a lo diferente y diverso. Tal y como se expresa en la figura 1.

FIGURA 1  
*Matriz de una propuesta crítica y alternativa*



Se propone un escenario futurible (deseable-posible) que tome en cuenta el porvenir en su versión optimista/esperanzadora, aquella que está centrada en la creación de una economía colaborativa, con ciudadanos solidarios que usan intensamente la tecnología para conservar la vida y hacer de la existencia un tiempo feliz.

### Referencias

- Fernández Enguita, Mariano (2018). “Las tradiciones que nos oprimen”, *Cuadernos de Campo* (blog), 8 de junio. Disponible en: <https://us2.campaign-archive.com/?e=b0c61b7385&u=-335043fe21d5257cb729ac2b4&id=41d3af3fbf>
- Miklos, Tomás (2010). *Habilidades digitales para todos. Uso educativo de las TIC en educación básica. Visión educativa de un programa de Estado*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública/Subsecretaría de Educación Básica.
- Sloterdijk, P. (1999). *Reglas para el Parque Humano. Una respuesta a la “Carta sobre el Humanismo” (El discurso de Elmau)*. Disponible en: <http://www.bolivare.unam.mx/cursos/TextosCurso10-1/Sloterdijk%20Reglas%20Para%20El%20Parque%20Humano.PDF>
- Unesco (2016). *La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos. Informe sobre el Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2016*, París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245745\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245745_spa)

**Recibido:** 17 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019

---

# RETOS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL Y PROPUESTAS PARA SU MEJORA CONTINUA EN EL MARCO DE LA ACTUAL REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

## Retos del sistema educativo nacional

El sistema educativo mexicano es el quinto más grande del mundo, después del de China, India, Estados Unidos y Brasil. Actualmente, la educación básica y media superior en México está conformada por casi 31 millones de estudiantes, 244 mil planteles escolares y por cerca de 1.5 millones de docentes (INEE, 2018).

Todos los diagnósticos y estudios realizados en los últimos años coinciden en señalar que nuestro sistema educativo presenta problemas en la cobertura educativa, así como en la calidad y equidad de la oferta y en los resultados de aprendizaje. De acuerdo con la información aportada por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE, 2019), entre los retos más relevantes que enfrentamos se pueden señalar los siguientes:

### Cobertura educativa

- Cerca de 5 millones de habitantes con edades entre 3 y 17 años no asisten a la escuela.
- Aunque en educación primaria se tiene una cobertura cercana a 100%, en educación preescolar solo 73% de la niñez en edad de cursarla

---

Francisco Miranda López: doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México y coordinador académico de la especialidad en Política y gestión educativa, que se desarrolla en convenio con la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública, con la participación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIFE-Unesco). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. CE: fmiranda@flacso.edu.mx

asiste a la escuela, en secundaria 86% y en educación media superior únicamente 62 por ciento.

- Apenas 15% de la niñez agrícola migrante accede a servicios educativos.

#### Resultados de aprendizaje

- Alrededor de 50% de los estudiantes de primaria tiene resultados insuficientes en lenguaje y comunicación, en tanto que, en matemáticas, casi 60%. Las cifras en las escuelas indígenas y comunitarias son más alarmantes superando estos porcentajes hasta en 14 puntos.
- En educación secundaria, cerca de un tercio de los estudiantes tiene resultados insuficientes en lenguaje y comunicación, mientras que en matemáticas casi las dos terceras partes. Los estudiantes de las telesecundarias obtienen puntajes todavía más bajos.
- En educación media superior los resultados son muy parecidos a los de la secundaria: 34% de los estudiantes tiene nivel insuficiente en lenguaje y comunicación, y en matemáticas lo tiene el 66 por ciento.

#### Oferta educativa

- La infraestructura escolar presenta una situación crítica: más de 90% de las escuelas públicas de educación básica muestra problemas de diseño estructural o alguna carencia de servicio de agua, drenaje, baños, computadoras, servicio de internet o biblioteca. Las escuelas ubicadas en localidades rurales o de alta y muy alta marginación son las más afectadas.
- En una proporción importante de escuelas hay escasez de materiales educativos, tanto curriculares como didácticos, y un alto porcentaje carece de materiales digitales, deportivos y de expresión y apreciación artísticas.
- La mitad de las escuelas primarias del país son multigrado. A estas escuelas concurren poco más de 2.6 millones de estudiantes, más de 123 mil docentes y casi 35 500 líderes de educación comunitaria. Las escuelas multigrado presentan las mayores carencias en infraestructura, formación docente y personal directivo, currículum y materiales educativos, así como en los apoyos a la gestión escolar y al acompañamiento técnico pedagógico.
- En la mayoría de las escuelas indígenas los docentes no dominan la lengua correspondiente y carecen de los materiales educativos propios.

- La atención a la niñez con discapacidad es insuficiente e inadecuada en los niveles de educación básica, y en educación media superior es prácticamente inexistente.

### **Política educativa**

No debe omitirse que estos retos se explican no solo por la desigualdad social imperante en el país, sino también por fallas en el diseño de las políticas y las intervenciones gubernamentales. Los diversos ejercicios de evaluación de políticas y programas educativos advierten sobre problemas fundamentales: han sido inadecuadas a la naturaleza y dimensión de los problemas; los recursos o no son pertinentes o resultan insuficientes para atender los problemas; los diagnósticos son inadecuados o insuficientes, especialmente en el ámbito local; existen fallas de focalización en las poblaciones objetivo, en la pertinencia y oportunidad en la dotación de los recursos; y no existen mecanismos sólidos de monitoreo, seguimiento y evaluación. Además, se observan problemas de coordinación intra e interinstitucional y un débil tejido de redes sociales e institucionales, así como ausencia de mecanismos de participación efectiva por parte de los involucrados y de la sociedad civil.

### **Propuestas para la mejora continua de la educación en el marco de la actual reforma educativa**

La actual reforma educativa acierta en poner el acento en la equidad y la igualdad sustantiva como horizonte y método de transformación. Esto permitirá romper el círculo vicioso de entregar educación pobre y desigual a los pobres y desiguales. Con esta perspectiva, se sientan las bases normativas para abrir al sistema y dinamizarlo en su interior. Lo abre al incluir como parte de las obligaciones del Estado a la educación inicial y a la educación superior, que son también espacios clave para enfrentar la desigualdad y la exclusión. Lo dinamiza porque enfatiza a la educación integral y la enlaza con el derecho superior de la niñez a recibir una educación pertinente, equitativa y de excelencia. Se activa al sistema por cuanto se les da un papel protagónico a los docentes, reconociéndoles sus derechos, pero también, y quizá lo más importante, su carácter de profesionales de la educación.

La propuesta de transformación de la educación del país incluye además la creación de un Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y un organismo que lo coordinará, con lo cual se establece un nuevo cri-

sol para canalizar las energías institucionales y sociales que, por un lado, permitan que la apertura y el dinamismo del sistema sean consistentes con el objetivo planteado y, por otro lado, faciliten impregnarle un nuevo sentido para enfrentar los principales retos de equidad y calidad educativa.

Con esa perspectiva, a continuación se presentan algunos elementos considerados esenciales para orientar y organizar los nuevos procesos de mejora continua. Estos elementos son de orden sistémico y son aplicables para los tipos y modalidades de la educación obligatoria. Se trata de elementos que exigen nuevos ejercicios de reconceptualización y resignificación social de la educación y de la escuela pública, hasta elementos de orden organizativo para apuntalar el nuevo Sistema de Mejora Continua y el diseño institucional del organismo que tendrá la tarea de coordinarlo.

#### ¿Hacia dónde hemos mirado y hacia dónde debemos mirar?

La mayoría de las políticas y acciones realizadas para impulsar tanto la calidad como la equidad educativa en México, aunque correctas en sus propósitos, han tenido resultados poco significativos y la mayoría de las veces se han asumido por parte de las comunidades escolares como instrumentos formales a los que solo se les da una respuesta administrativa o burocrática. Sin exageración, muchas de estas acciones e instrumentos han llegado a convertirse en “significantes vacíos”, esto es, si bien se cumple administrativamente con los compromisos establecidos, poco o nada impactan en la mejora. En contraste, hay escuelas en donde estas acciones tienen sentido y funcionan, lo que se explica por la apropiación de que son objeto por parte de las comunidades educativas, es decir, cuando existe un “espíritu de cuerpo” e importantes lazos de cohesión e identidad en la escuela y la comunidad que lo permiten (Miranda y Cervantes, 2010).

Es importante poner un énfasis central en esto porque constituirá un punto necesario de recambio estructural en nuestro sistema educativo que exigirá nuevas miradas y perspectivas de trabajo para que todos los dispositivos técnicos, pedagógicos y de innovación existentes y los que se puedan generar en el futuro, tengan el efecto esperado para garantizar el derecho a una educación integral para las niñas, niños, adolescentes y jóvenes mexicanos.

Quizá por eso sea necesario revisitar las perspectivas y experiencias de la educación que tienen importantes raíces latinoamericanas y que han mostrado eficacia para conjugar participación, uso de pedagogías alternativas,

sensibilidad a la identidad y diversidad de los sujetos y el involucramiento comunitario.

Existen teorías, tradiciones pedagógicas y experiencias prácticas que convendría analizar para avanzar hacia una educación diferente, en sus métodos y sus finalidades (Puiggrós, 2016). Desde las contribuciones de Pablo Freire, hasta las diferentes alternativas de la educación popular, pasando por las diversas experiencias exitosas de escuela nueva en varios países latinoamericanos, considero que es posible y necesario realizar un replanteamiento conceptual, social e institucional. Enseguida presento un primer bosquejo de ello para avanzar en la consolidación de un Sistema de Mejora Continua de la Educación tal como lo establece la actual reforma educativa en México.

### **Hacia un Sistema de Mejora Continua de la Educación: propuestas para su construcción**

¿Qué elementos mínimos deberá contener la mejora continua y cuáles serían los criterios básicos de organización y funcionamiento del organismo que lo coordinará? La respuesta a estas preguntas debe partir, en mi opinión, de un ejercicio de resignificación conceptual y social de la escuela pública, del sentido de la educación y del propio sistema educativo.

#### **La escuela como comunidad autónoma de educación integral**

Será indispensable una profunda resignificación de la escuela pública que trascienda el sentido tradicional de ser solo un espacio donde la gente concurre para enseñar y aprender. La escuela no puede reducirse a un espacio físico y a un conjunto de recursos materiales. Este espacio debe llenarse de contenido humano, social y cultural en aras de establecer compromisos compartidos y espacios de solidaridad y apoyo en torno al derecho supremo de la infancia de aprender, hacerlo con felicidad, en los momentos más adecuados de su desarrollo psicosocial y lograr los aprendizajes relevantes dentro de trayectorias educativas exitosas.

La escuela debe ser una comunidad porque en ella concurren diversos sujetos, con diferentes experiencias, capacidades y funciones. Esta comunidad es la que hace posible el acto prodigioso del aprendizaje. La pertinencia, relevancia y eficacia de lo que se aprende en las escuelas solo puede suceder porque el colectivo de docentes, el cuerpo directivo, los padres de familia y la comunidad aportan su energía y compromiso para

que los estudiantes y los docentes entren al juego virtuoso de la interacción pedagógica para acercarse, recrear y apropiarse de conocimientos, valores, actitudes y habilidades.

Esto es, la escuela debe ser una comunidad autónoma porque es capaz de tomar sus propias decisiones a través de distintos procesos participativos. Con ello, se amplía la visibilidad de los problemas, se atiende la diversidad y se aprovecha mejor la experiencia individual y colectiva para atender las necesidades de enseñanza y aprendizaje en el marco de los propios contextos escolares. Esta autonomía se basa en la capacidad, la sensibilidad y la experiencia para identificar problemas y plantear sus propias soluciones.

Como comunidad autónoma la escuela pública mexicana debe orientarse hacia la educación integral. No solo se trata de adquirir conocimientos y habilidades técnicas o instrumentales. Además, se trata de adquirir valores y desarrollar capacidades cívicas, fortalecer el espíritu y desarrollar un sólido cuerpo socioemocional. La prioridad de la educación integral es el ser humano pensado como sujeto social que al tiempo de articular lo cognitivo, lo social, lo cultural y lo personal, conjuga la ética, la personalidad y el esfuerzo.

#### **Un concepto de mejora continua que responda al proyecto de escuela como comunidad autónoma de educación integral**

El modelo de mejora continua no debe reducirse a un sistema de intervenciones y controles instrumentales al servicio de las cúpulas de decisión: gerentes o burócratas. Al contrario, debe tener como referentes sustantivos de mejora los principios y criterios anteriormente esbozados sobre la escuela pública mexicana: educación integral, autonomía escolar y fortalecimiento comunitario. La mejora continua debe ser justamente un proceso a través del cual se ponen en juego diversos mecanismos y herramientas analíticas que permitan establecer rutas de progreso hacia esas finalidades sustantivas.

Es muy importante que todos tengamos claro que la mejora continua debe estar orientada a disminuir desigualdades, impulsar progresos graduales y contextualizados en las escuelas y fomentar la innovación educativa de los docentes.

Los énfasis y prioridades, sin embargo, deben ser claros frente a la inequidad y la desigualdad social que caracterizan al país. Por ello, el Sistema de Mejora Continua deberá atender, preferentemente, a las poblaciones

más vulnerables. A estas poblaciones habrá que dedicarles mayor atención en recursos, apoyos e innovaciones educativas para que pueda subsanarse la inequidad en sus condiciones de origen y buscar que las escuelas no solo puedan resarcir sus necesidades sino potenciar sus capacidades para ser un elemento igualador frente a la sociedad, la política y la cultura.

En atención a lo anterior, debe ser imprescindible que el Sistema de Mejora Continua ponga especial atención en acortar y cerrar brechas educativas. Es decir, dicho sistema debe orientarse a reducir las distancias que existen entre escuelas respecto de resultados de aprendizaje, así como en lo concerniente a condiciones y oferta educativas.

La mejora continua no podrá renunciar a valorar sus resultados en el tiempo y en el espacio. Nunca será aceptable que existan escuelas que muestren inercias o escenarios regresivos, y menos aún para aquellas que atienden a los más pobres. En esta línea de razonamiento, la mejora continua tendrá que definir mecanismos sólidos para valorar la transformación educativa con tres finalidades centrales: 1) los avances en el tiempo; 2) el logro educativo sustantivo en todas las escuelas, en especial en las que más lo necesiten; y 3) la institucionalización de la mejora para hacerla sostenible en el largo plazo.

### **La oferta para la mejora continua de la educación**

El Sistema de Mejora Continua deberá coadyuvar a que las secretarías de Educación, tanto la nacional como la de cada uno de los estados, logren lo siguiente en todas las escuelas:

- Garantizar que en cada aula exista un docente con capacidades suficientes y motivación adecuada.
- Lograr que en cada escuela y aula existan las condiciones materiales necesarias para apoyar los procesos educativos.
- Generar un clima de confianza, respeto y seguridad que facilite las interacciones educativas.
- Aprovechar los contextos socioeducativos y geográficos para generar valor agregado a los procesos educativos.
- Desarrollar acciones de subsidiariedad adecuadas para enfrentar las desigualdades sociales y educativas.
- Garantizar trayectorias educativas exitosas a lo largo del tiempo.

Para ello, orientado por un esquema de nueva institucionalidad y redes políticas (Espejel, 2016), el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y el organismo que lo coordine deberán generar al menos cinco tipos de servicios y apoyos:

- a) **Acceso y análisis de información**, a efecto de apoyar los ejercicios de diagnóstico, planeación e intervención que realicen las propias escuelas. Se trata de información generada por los propios centros escolares, pero también la obtenida a través de otras fuentes estadísticas o de estudios, investigaciones y evaluaciones externas.
- b) **Materiales, herramientas y recursos técnico-pedagógicos**, orientados a apoyar a docentes, directivos, estudiantes y padres de familia para reforzar sus prácticas y fortalecer la eficacia de la enseñanza y del aprendizaje. No solamente en aspectos didácticos, que son fundamentales, sino también, por ejemplo, en la atención de aspectos socioemocionales de los estudiantes, de los fenómenos de violencia en las escuelas o usos de tecnologías para apoyar la enseñanza y el aprendizaje.
- c) **Fortalecimiento de capacidades**, mediante programas de formación que aporten nuevos conocimientos, destrezas técnicas y habilidades socioemocionales que además de apoyar el mejor uso de la información y de los materiales, herramientas y recursos técnico-pedagógicos, potencialicen la creatividad en los procesos educativos.
- d) **Asesoría y acompañamiento**, para atender las necesidades propias de cada escuela, orientar y retroalimentar el trabajo de los docentes y de los directivos escolares, así como establecer relaciones entre escuelas y zonas escolares para compartir experiencias y buenas prácticas.
- e) **Innovaciones educativas**, orientadas a reforzar las estrategias de atención a docentes, directivos, alumnos y padres de familia para hacer frente a sus problemáticas educativas y sociales, ofrecerles alternativas pedagógicas y coadyuvar a una mejor enseñanza y procesos de aprendizaje.

### **Diseño institucional**

Con los referentes de mejora establecidos, tanto desde el punto de vista conceptual, social y de servicios educativos, lo que institucionalmente sería conveniente es establecer, áreas o subsistemas de andamiaje del Sistema

Nacional de Mejora Continua de la Educación. Cada una de estas áreas deberá disponer de criterios y lineamientos que definan su organización y funcionamiento.

**Coordinación entre autoridades educativas e instituciones convergentes.** El Sistema Nacional de Mejora Continua debe ser pensado como una instancia nacional de coordinación de todos los actores involucrados en el sector educativo, orientado a fortalecer a las escuelas como comunidades autónomas de educación integral, y a los maestros como actores centrales de dicha transformación.

Las autoridades educativas, tanto del ámbito federal como local, tendrán un papel central toda vez que en ellas recae la obligación de garantizar el derecho a una educación integral para la niñez y juventud mexicanas. Podrán sumarse las instituciones de educación superior y los centros especializados en investigación, así como aquellos organismos gubernamentales que realicen funciones vinculadas con el bienestar social de la población y que tengan efectos directos o indirectos en la pertinencia y calidad de la educación. Para reforzar la coordinación se podrá establecer una Conferencia Nacional conformada por las autoridades educativas, representantes de instituciones de educación superior y, en su caso, de otras dependencias gubernamentales.

**Organización de la oferta de recursos y servicios de apoyo,** conformada por distintas áreas especializadas de investigación, evaluación, estudios, innovación y desarrollo que, además de generar información y conocimiento pertinente, deberán formular propuestas para alimentar la oferta de recursos y servicios de apoyos, especialmente dirigidos a los docentes, que respondan a las necesidades de progreso educativo de las escuelas. Para estos efectos se necesitarán, entre otros, especialistas en pedagogía y didáctica, formación y práctica docente, uso de tecnologías para la enseñanza y el aprendizaje, gestión escolar, padres de familia y vínculo con la comunidad, así como en política educativa y evaluación.

Para cumplir lo anterior, se requerirá una colaboración estrecha con las autoridades educativas, las comunidades escolares y las instituciones de educación superior para impulsar los mecanismos de coordinación con el fin de atender las necesidades educativas a lo largo y ancho del país.

**Funciones del organismo coordinador.** Deberá ser un órgano de consulta sobre las necesidades de mejora con las autoridades educativas locales y las

propias comunidades escolares. Un aspecto central será el establecimiento de una estrecha comunicación y coordinación eficaz con la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Se deberá generar y difundir información sobre el sistema educativo nacional y emitir recomendaciones a fin de mejorar las políticas y programas educativos.

El organismo deberá hacer llegar información puntual a las autoridades educativas, en especial a las autoridades locales, así como a los diferentes actores escolares para apoyar sus decisiones de mejora educativa. Además, deberá acompañar el desarrollo de sistemas locales de mejora continua con la participación de las autoridades educativas, instituciones de educación superior y actores escolares.

De vital importancia será impulsar una oferta de servicios de apoyo, herramientas y recursos técnico-pedagógicos que permitan reforzar el trabajo de los docentes y de las escuelas. Para estos efectos se necesitarán, entre otros, especialistas en pedagogía y didáctica, formación y práctica docente, uso de tecnologías para la enseñanza y el aprendizaje, gestión escolar, padres de familia y vínculo con la comunidad, así como en política educativa y evaluación.

También deberá emitir criterios y lineamientos para orientar los procesos de mejora y establecer indicadores para verificar su cumplimiento.

Una tarea fundamental será desarrollar redes amplias de actores educativos para una mejor coordinación institucional entre autoridades educativas, instituciones de educación superior, organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados al bienestar social y las comunidades escolares.

**Sistema de monitoreo y seguimiento**, que estará basado en indicadores de proceso y resultados que permitan valorar la mejora educativa en distintos niveles de agregación: escuela, zona escolar, región, entidad federativa y el país. A partir de estos indicadores se podrá dar seguimiento a la eficacia de las estrategias y rutas de acción emprendidas, con la finalidad de tomar decisiones de ajuste o redireccionamiento de manera oportuna.

En síntesis, para darle viabilidad a la reforma educativa actual debe partirse de una resignificación conceptual y social de la escuela pública buscando fortalecer las acciones comunitarias y la participación de los actores escolares para darle un nuevo sentido a la educación. A partir de ello deberá estructurarse un nuevo diseño institucional del Sistema de Mejora Continua, orientado a reducir brechas educativas, abrir el siste-

ma educativo y darle un nuevo dinamismo. Además, deberá generarse un nuevo modelo de gobernanza institucional que permita ofrecer recursos y servicio de apoyo a la escuela y desarrollar mecanismos de seguimiento y monitoreo a las acciones y metas planteadas.

### Referencias

- Espejel, Jaime (2016). *Democracia y gobernanza. Nueva institucionalidad y redes políticas*, Ciudad de México: Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública/ International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies/ Juan Pablos Editor.
- INEE (2018). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2017. Educación básica y media superior*, Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE (2019). *Informe de la educación obligatoria 2019*, Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Miranda, Francisco e Iris Cervantes (coords.) (2010). *Gestión y calidad de la educación básica. Casos ejemplares de escuelas públicas mexicanas*, Ciudad de México: Subsecretaría de Educación Básica/Flacso.
- Puiggrós, Adriana (2016). *La educación popular en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: Colihue.

**Recibido:** 13 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019



---

## LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

*Pensar su futuro*

ETELVINA SANDOVAL FLORES

### El Contexto educativo actual

**E**n México, de aproximadamente 110 millones de habitantes, más de 36 se hallan inscritos en alguna escuela, desde el nivel preescolar hasta el posgrado. Destaca por su peso numérico la educación básica que con sus 25.4 millones representa 70% de la población escolar. Las cifras hablan de un sistema educativo al que acude más de 30% de los mexicanos y que, sin embargo, se encuentra severamente descuidado: Un rezago educativo acumulado, marginación de la que han sido víctimas millones de niños y jóvenes en prácticamente todos los niveles del sistema educativo nacional, analfabetismo que se ha mantenido casi estático desde hace varios años, un aprovechamiento escolar cuestionable y precarias condiciones de trabajo para la mayoría de maestros, por citar solo algunos aspectos de la realidad educativa en nuestro país.

Contamos con un sistema educativo amplio, diversificado y con grandes inequidades expresadas en diversos aspectos que impactan en el servicio educativo y su calidad: infraestructura, prestigio, tamaño de los planteles y maestros que los atienden.

Es evidente que, en estas condiciones, no pueden desarrollarse procesos escolares similares. La educación que se pretende nacional está vinculada a condiciones de desigualdad social, lo que produce finalmente distintas calidades en el servicio y un sistema escolar diferenciado, donde los gru-

---

Etelvina Sandoval Flores: doctora en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora en la Universidad Pedagógica Nacional sede Ajusco. Socia fundadora del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, AC. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. CE: etsandov@hotmail.com

pos más vulnerables cuentan con menores probabilidades de permanecer y obtener niveles adecuados de aprovechamiento escolar.

Hay fenómenos educativos que se han gestado en los últimos 15 años que vale la pena considerar: la población que asiste a educación preescolar y media ha aumentado, producto seguramente de su obligatoriedad. No obstante, el bachillerato sigue teniendo un alto índice de deserción. El crecimiento de la educación primaria se contrajo tanto en matrícula como en número de escuelas, mientras que la mayor expansión para secundaria se dio en telesecundarias que, a la fecha, representan 47.8% de escuelas en el país, aunque no de matrícula.

Es conveniente resaltar también el aumento de la presencia de la educación privada y la expansión de sistemas que buscan atender población en zonas alejadas como la educación comunitaria, las telesecundarias, el telebachillerato y más recientemente el proyecto Prepa en línea (INEE, 2017:13-14).

Por su parte, las escuelas multigrado (o unigrado) han adquirido más visibilidad –a la que han contribuido los grupos de investigadores sobre el tema– aunque siguen operando sin un modelo educativo propio y sin apoyos pedagógicos específicos.

En estas condiciones, no se han logrado resolver problemas fundamentales. Los salarios de los maestros no han recuperado su poder adquisitivo, ninguna de las reformas a la educación ha sido consultada ni mucho menos evaluada, la experiencia y opinión de los maestros en servicio y de los investigadores educativos no ha sido tomada en cuenta para realizar los cambios, los programas de mejoramiento de escuelas han sido solo remiendos temporales, las becas para alumnos de primaria han sido magras y escasas, los jóvenes no ven en la escuela una opción de futuro.

Además, la educación en general, pero particularmente la educación básica, ha estado inmersa desde hace más de dos décadas en procesos de reforma que se han concretado en diversos programas tanto federales como estatales que se despliegan en las escuelas y a los que los maestros deben responder, en lo que Ezpeleta (2003:159) llamó un *permanente estado de reforma* que se expresa en programas, proyectos e innovaciones múltiples que no terminan de consolidarse –en ocasiones ni de entenderse– cuando aparecen otras reformas.

En 2013 dio inicio una nueva reforma educativa para la educación básica, que fincada en su momento en modificaciones al artículo 3° Constitucional

tuvo como eje evaluar el trabajo de los maestros y como marco una campaña mediática en su contra. Se inició así un proceso inédito: una reforma educativa carente de un modelo educativo explícito. Resulta interesante el argumento que las autoridades en ese momento esgrimieron ante el cuestionamiento sobre la ausencia de un modelo educativo pedagógico claro:

Todas las reformas anteriores privilegiaron la propuesta pedagógica y los resultados en educación no mejoraron. Es por eso que en lugar de poner el acento en lo pedagógico se decidió cambiar de raíz las estructuras que lo obstaculizan: *poner vino nuevo en odres nuevos* (Martínez Olivé, 2014).

Lo lamentable de este razonamiento es que se visualizó a los maestros como los obstáculos para el cambio pedagógico y, por ello, la transformación estructural buscada se enfocó fundamentalmente en modificaciones legales y administrativas que afectaban sus condiciones laborales y que buscaban controlar el ingreso, la promoción y la permanencia docente en el servicio, con base en parámetros y perfiles predefinidos medibles a través de exámenes, en consonancia con algunos criterios tomados del mundo empresarial que de tiempo atrás se han tratado de imponer en educación:

La medición del proceso y el producto como si la educación fuera un trabajo industrial donde se pueden cuantificar con certeza los conocimientos adquiridos y el número de ellos. Una postura así desconoce la naturaleza del trabajo docente pues pretender medir el conocimiento que el profesor tiene sobre educación y pedagogía, es hacer de lado los saberes construidos a lo largo de su trabajo y del proceso de educar, que son aquellos conocimientos no explicitados, no formalizados pero que están presentes en la práctica y de los que hace uso de manera diferencial en su trabajo cotidiano (Rockwell, 2013).

El último cambio curricular, vinculado a la reforma 2013, además de tener una aparición tardía (se presenta en 2016 el Nuevo Modelo Educativo, a un año y medio de terminar el gobierno que lo impulsaba) ha llevado una gran confusión a las escuelas y maestros, que se mueven entre órdenes contradictorias, cambiantes y sin certeza de cuál es el enfoque, el modelo y los objetivos educativos de éstas. En las escuelas coexisten visiones y demandas contradictorias: la federal, la estatal y la de autoridades locales que hacen su propia interpretación del modelo y los enfoques.

Es necesario reconocer la existencia de incertidumbre docente ante demandas de actividades sin sentido. Por ejemplo, la exigencia de la enseñanza de inglés que representa un reto difícil de superar y que contribuye a la intensificación de su trabajo; los clubes cuyo objetivo y utilidad es impreciso, o las diversas modalidades de establecer calificaciones. Las múltiples demandas operan en contra del tiempo que pueden dedicar a la enseñanza.

### **Pensando el futuro**

Si 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.

En la Cuarta transformación debemos recuperar el criterio de que la educación es un derecho, un derecho exigible y que es responsabilidad del Estado garantizar plenamente la realización de ese derecho por toda la población, sin exclusión alguna.

Es necesario ver a la educación como el medio idóneo para que las personas aprendan a vivir en paz, a ser solidarios, a cuidar el medio ambiente y a formarse con una ética que tenga en el centro la dignidad humana y para ello es indispensable incorporar el concepto de equidad en el proyecto educativo.

También asumo que la educación real, los cambios verdaderos se gestan y desarrollan desde las aulas y están mediados tanto por los sujetos que reinterpretan desde sus propios referentes las disposiciones oficiales como por los contextos particulares en que éstos participan. Así, una ley es un marco normativo de referencia que define acciones, pero éstas siempre pasan por el tamiz de la experiencia de los sujetos y por lo que es posible realizar en las condiciones concretas en que se mueven.

Por ello, pensando en ámbitos donde conviene enfocar las propuestas de mejora que subyacen en la intencionalidad de un cambio de paradigma en educación, de un proyecto diferente, con claro sentido social que le permita crecer a nuestro sistema y ser reformado profundamente, me centraré en dos aspectos: la equidad educativa y la formación de maestros, tanto inicial como en servicio.

Freire habla de la educación como un proyecto social y como acción. Es decir, el proyecto debe ir acompañado de acciones consecuentes que

permitan su desarrollo y en ese sentido debemos hacer de la equidad el centro. Durante las discusiones del parlamento abierto, realizadas en febrero de este año, en relación con la iniciativa de reforma en educación, algunos participantes sugerimos “Destacar más en el texto de la iniciativa el concepto de equidad que debe tener primacía sobre el de “excelencia”. La equidad debe ser un eje transversal en la propuesta y un principio articulador de las acciones que de ella se deriven”.

Porque en los datos brevemente reseñados al inicio de este escrito, y en todos los profusos reportes educativos construidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a lo largo de varios años, encontramos una suerte de determinismo social aceptado en los resultados de aprendizaje al reconocer que los más bajos niveles educativos están en las zonas pobres, rurales e indígenas. Pareciera un dato inamovible surgido de medir con parámetros iguales a poblaciones totalmente diferentes y desconocer en las pruebas estandarizadas la diversidad sociocultural y educativa inherente a México. Se desconocen así las formas de trabajo y relación que se han construido desde abajo, entre los docentes y que ha llevado al desarrollo de propuestas pedagógicas propias. Pienso en los grupos multigrado y en las acciones que los maestros llevan a cabo para desarrollar su trabajo. Rosas (2014:12) nos dice en su interesante investigación sobre lo que **sí** hacen los maestros de estas escuelas que: “La escuela multigrado parte del principio de que el conocimiento se construye de manera integrada, no parcelada en diferentes disciplinas” y da cuenta de las distintas acciones que desarrollan en la construcción de una pedagogía específica acorde al contexto.

Algo similar encontré en una investigación sobre profesores principiantes en zonas de pobreza y bilingüismo, en las que los jóvenes maestros en contextos de aislamiento y carencias adaptaban estrategias para incorporar los saberes locales al currículum nacional que debían manejar.

Es necesario entonces reconocer esta diversidad y trabajar hacia la equidad con un espíritu de discriminación positiva, pues como señala López (2005:22):

Equidad es un proyecto político en la búsqueda de la igualdad reconociendo las desigualdades iniciales... y sólo serán justas aquellas desigualdades que están orientadas a garantizar igualdad en los resultados.

Este es un tema importante que debe discutirse en el marco de la nueva propuesta educativa que está definiéndose para atender *los desafíos de la educación en un país desigual*.

En relación con la formación de maestros, tanto inicial como en servicio, es necesario retomar el espíritu contenido en la ley y en la propuesta del Sistema para la Mejora Continua de la Educación de rescatar el trabajo del maestro y revalorizarlo. Una posición muy acertada frente a los embates que esta profesión ha sufrido: los señalamientos de maestro idóneo o no; el trato denigrante, el desprecio implícito al trabajo docente.

México es de los pocos países que sigue manteniendo la formación inicial de maestros de educación básica en el marco de escuelas normales, lo cual es una fortaleza pues estas han construido y fomentado imágenes sociales compartidas en relación con el maestro que forman, muy vinculadas a una idea de transformación social.

En el marco de una nueva visión educativa, las normales deben tener la primacía en la formación de docentes y consecuentemente debe generarse la recuperación de una formación integral y de avanzada que les permita a sus egresados trabajar en los distintos contextos de la realidad del país. Esto no se reduce solo a “métodos de enseñanza y aprendizaje actualizados”, sino que implica, también, la recuperación del sentido social y profesional de la formación inicial de los maestros.

El maestro debe ser tratado como un profesional que participe de las decisiones en lo referente a su trabajo, no como un recipiente que solo recibe instrucciones y acata medidas impuestas. Esto aplica tanto para su trabajo en el aula como para su formación continua. En los últimos tiempos el trabajo docente frente a grupo se ha complejizado e intensificado. Los que hacemos investigación en escuelas podemos constatar el nivel de agotamiento y confusión que existe.

Si bien es cierta la afirmación que se hace de que el maestro es el transformador de la realidad social, conviene recordar que no es el único responsable de los resultados educativos (que así lo consideran los organismos internacionales y por ello han puesto énfasis en los parámetros y estándares que definan qué es ser un buen maestro, con las consecuencias ya vistas en nuestro país). Es conveniente poner énfasis en mejorar sus condiciones de trabajo, reconocer la diversidad de magisterios existentes y fortalecer su compromiso con un proyecto educativo en el que se sienta verdaderamente incluido.

## Referencias

- Ezpeleta, Justa (2003). “Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma”, en *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, Ciudad de México: INEE.
- López, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- Martínez Olivé, Alba (2014). “Vino nuevo en odres nuevos”, *Educación Futura. Periodismo de interés público*, 13 de marzo. Disponible en: [www.educacionfutura.org](http://www.educacionfutura.org)
- Rockwell, Elsie (2013). “La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa”, en *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Rosas, Lesvia (2014). *Maestros que transforman su práctica educativa. Hacia una nueva escuela multigrado*, Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos.

**Recibido:** 23 de septiembre de 2019

**Aceptado:** 10 de octubre de 2019