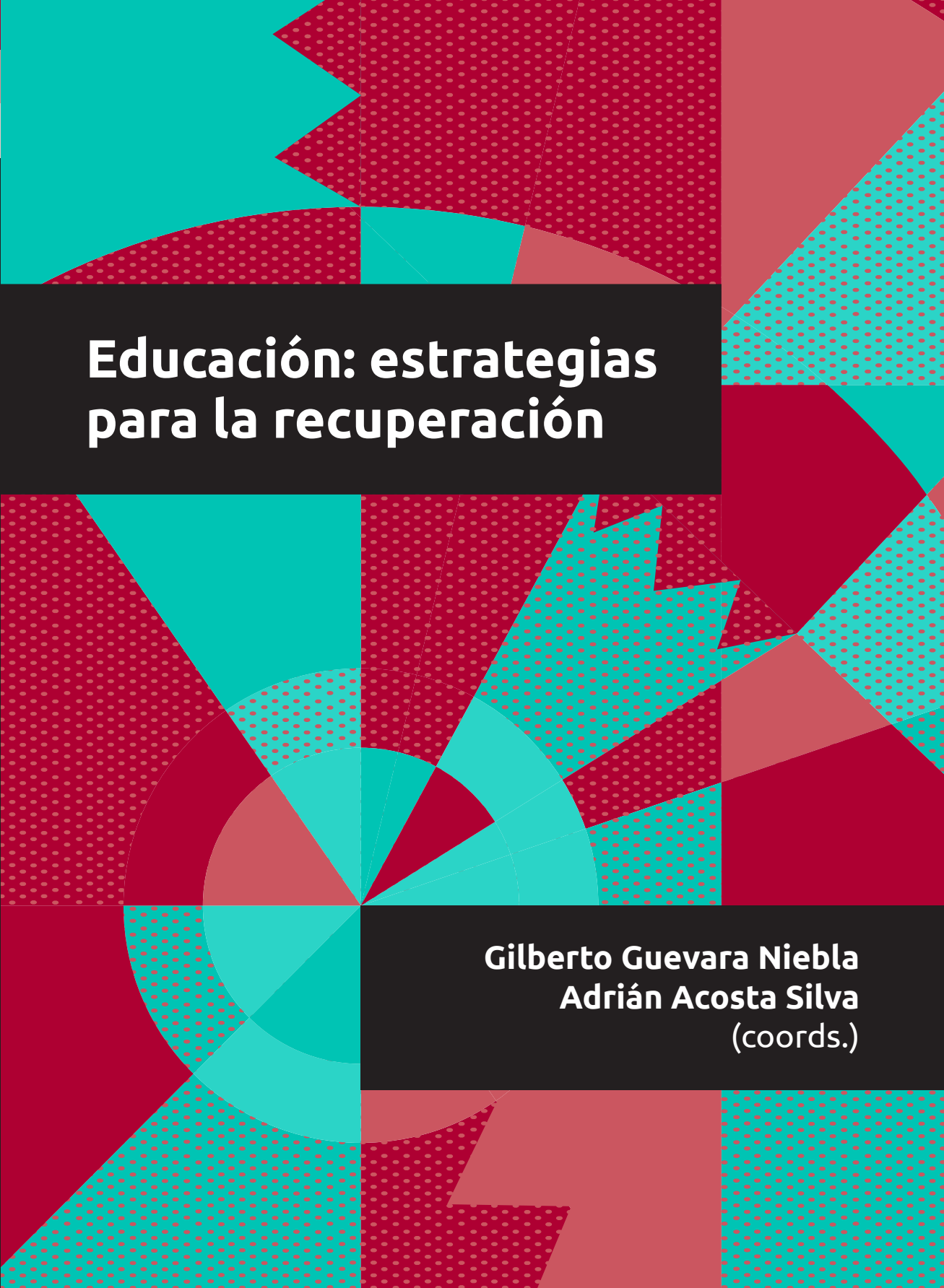


The background of the cover is a complex geometric composition. It features various shapes such as triangles, quadrilaterals, and circular segments. The color palette is primarily red and teal. Some areas are solid colors, while others are filled with a fine dot pattern. The overall effect is a dynamic and modern abstract design.

Educación: estrategias para la recuperación

**Gilberto Guevara Niebla
Adrián Acosta Silva
(coords.)**

Educación: estrategias para la recuperación

Educación: estrategias para la recuperación / Gilberto Guevara Niebla, Adrián Acosta Silva; textos Gilberto Guevara Niebla... [et al.]. –1a ed.– Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara : Editorial Universidad de Guadalajara: Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, 2021.
Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-571-296-3

1. Educación-México-Pronósticos. 2. Educación y estado-México-Siglo XXI 3. Educación-México-Siglo XXI 4. Planeamiento educativo-México I. Guevara Niebla, Gilberto, coordinador II. Acosta Silva, Adrián, coordinador III.

370.972 .E24 CDD21

LA422 .E24 LC

JNF Thema

Educación: estrategias para la recuperación

Gilberto Guevara Niebla
Adrián Acosta Silva
(coords.)



EDITORIAL
**UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA**



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

Luis Gustavo Padilla Montes
**Rectoría del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas**

Missael Robles Robles
**Coordinación de Entidades
Productivas para la Generación
de Recursos Complementarios**

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición electrónica, 2021

Textos

© Gilberto Guevara Niebla, Adrián Acosta Silva,
Carlos Ornelas Navarro, José Héctor Franco
Sáenz, Juan Fidel Zorrilla Alcalá, Eduardo
Backhoff Escudero, Claudio Antonio Rama
Vitale, María de Ibarrola Nicolás, Marco Antonio
Fernández Martínez, Laura Noemí Herrera Ortiz,
Germán Álvarez Mendiola



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

Raúl Padilla López
Presidencia del Consejo Consultivo

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación académica
del proyecto Jalisco a futuro**

D.R. © 2021, Universidad de Guadalajara

 **EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA**

José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978-607-571-296-3

Noviembre de 2021

Hecho en México
Made in Mexico

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Índice

- 9 **Introducción**
Gilberto Guevara Niebla
Adrián Acosta Silva
-
- 16 **Los grandes problemas de la educación nacional**
Gilberto Guevara Niebla
-
- 38 **Educación mexicana: la contienda por el futuro**
Carlos Ornelas
-
- 68 **Un nuevo liderazgo educativo:
entrevista al profesor Héctor Jiménez Márquez**
Adrián Acosta Silva
Gilberto Guevara Niebla
-
- 85 **Formación inicial de maestros**
Héctor Franco
-
- 102 **La obligatoriedad de la educación media superior ante
una expansión sin equidad**
Juan Fidel Zorrilla Alcalá
-
- 139 **Perspectiva de la evaluación educativa ante el covid-19**
Eduardo Backhoff Escudero
-
- 164 **Educación mixta e innovación: ¿hacia un nuevo
paradigma?**
Claudio Rama Vitale
-

- 189 El orden y el sistema: el desafío de una gobernanza
estratégica para la educación superior
Adrián Acosta Silva
-
- 214 La reconversión de la educación: el futuro de las
relaciones entre educación y trabajo
María de Ibarrola
-
- 240 Precariedad presupuestal ante la crisis educativa
derivada del covid-19
Marco Antonio Fernández
Laura Noemí Herrera
-
- 277 La investigación educativa y las decisiones de políticas
en México: un cambiante y complejo escenario de
interacciones
Germán Álvarez Mendiola
-
- 305 Coordinadores y autores

Introducción

Gilberto Guevara Niebla

Adrián Acosta Silva

La educación nacional desde fines del siglo xx experimenta una crisis estructural asociada a la expansión acelerada del sistema escolar y sus efectos en múltiples dimensiones y contextos. Dicha crisis se expresa principalmente en la declinación general de los aprendizajes asociada al deterioro acelerado de las condiciones institucionales que los hacen posibles. Otra manifestación ostensible son las notables desigualdades internas del sistema educativo nacional (SEN). A esta difícil situación se agregó el impacto funesto de la pandemia del covid-19 sobre los procesos educativos. A lo largo de estas crisis acumuladas, se promovieron con distintas vertientes y alcances tres grandes reformas de la educación básica, en 1992, en 2008 y en 2013, cuyos resultados han sido, sin embargo, insuficientes para transformar el desempeño del sistema. Adicionalmente, la economía nacional sufre un grave estancamiento, y entre 2018 y 2021 las políticas de ajuste impactaron de forma negativa el presupuesto educativo. Las actuales autoridades federales cancelaron la reforma de educación básica de 2013 pero no pusieron en práctica una nueva política educativa, y en la educación media superior y superior han prevalecido acciones de corto plazo que no inciden en el mejoramiento de la equidad, la eficacia y el mejoramiento de los aprendizajes para entornos laborales cambiantes y complejos. La convergencia de todas estas circunstancias explica el desfallecimiento de la educación nacional.

Bajo estas premisas, la Universidad de Guadalajara convocó a un grupo de académicos para reflexionar libremente sobre posibles estrategias que podrían aplicarse en el futuro inmediato para superar la crisis educativa contemporánea. Este ejercicio, que se concentra en áreas educativas consideradas de la mayor relevancia, aspira a generar ideas útiles y cons-

tructurivas para la recuperación de la educación nacional. Con ese propósito general, esta obra reúne las colaboraciones de 12 académicos y académicas reconocidos en el campo educativo, estudiosos de sus problemas en sus distintos niveles, que aportan una visión crítica no sólo sobre el estado actual de dichos problemas, también ofrecen una visión de los escenarios posibles, probables e indeseables de la educación mexicana del siglo XXI.

Para Gilberto Guevara Niebla, México ha sufrido una importante mutación y la educación escolar actual se halla sujeta a exigencias múltiples y contradictorias. La tesis central de su ensayo, el primer texto de esta obra, es que la actual crisis de la educación es consecuencia del efecto acumulado y superpuesto de la crisis histórica, la crisis educativa causada por la pandemia y las consecuencias de la política regresiva del actual gobierno federal en esta materia. Estos factores han provocado la erosión del sentido social de la educación. Las reformas educativas se han caracterizado por enfocarse en los medios desatendiendo los fines, es decir, se han olvidado del sentido social de la educación. Por ello, el cambio educativo debe orientarse hacia los propósitos últimos de la actividad educativa. Sobre esta premisa se propone que las nuevas estrategias educativas se orienten hacia la democracia, hacia la justicia y hacia un desarrollo tecnológico con equidad. Desde el punto de vista del autor, no se trata sólo de un problema de lógica y de eficiencia, sino de actuar de acuerdo con una orientación moral y política que movilice a todos los actores educativos en una dirección consensuada y compartida.

Para Carlos Ornelas, el futuro de la educación es objeto de disputa. Su punto de partida es la aceptación de que la pandemia cambió la educación, ya nada será igual y es absurdo soñar con un regreso al mundo anterior, aunque todavía no se tenga plena conciencia de los cambios. Tal vez con esto se acelere la transformación del paradigma educativo. Para reflexionar sobre el futuro de la educación el autor plantea tres escenarios políticos. En la descripción de cada escenario no se habla de cómo deberían de ser las cosas sino de “cómo son, como si ya se viviera en la realidad” (por ejemplo, en 2030). El primer escenario (volver al pasado) se basa en una supuesta continuidad del régimen de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Se asume que la 4T, su proyecto político, logra ganar las elecciones subsecuentes (en 2024 y 2030) y en esa línea se analiza lo que sucede; se hace una reforma curricular, de acuerdo con los prejuicios antineoliberales del

presidente. Segundo escenario: la 4T se desgasta, en 2024 pierden las elecciones. El nuevo presidente es independiente, un conciliador, apoyado por la alianza opositora; técnicos y expertos asumen puestos clave; en educación se elimina la basura de contenidos incorporados por la 4T, se apoya una reforma curricular con base en la de 1917, se restaura el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación y se dignifica la profesión docente. Tercer escenario: gana la presidencia un empresario independiente, de la mano del hipotético PMS (Por un México Sustentable), forma un equipo diverso; se niega a la descalificación categórica del pasado anterior; se hacen reformas racionales, de orientación humanista; se destinan más recursos públicos para la educación; hay un sindicalismo libre: desaparecen las cuotas sindicales.

En el tercer capítulo de este volumen se aborda el problema del liderazgo. Lo hacemos entrevistando al exsecretario de Educación de Baja California Sur, Héctor Jiménez, un líder educativo ejemplar que ha sido —y sigue siendo— profesor de banquillo. En esta conversación se comprueba no sólo su honestidad, también su compromiso permanente con la educación. La entrevista con Jiménez muestra las dificultades y oportunidades de la educación básica en el México contemporáneo y el México del futuro. Para el entrevistado, dirigir correctamente la educación tiene gran importancia. Sería deseable que las cabezas políticas del sistema educativo nacional, los secretarios de Educación, fueran personas sensibles, con vocación y compromiso, que comprendieran que la Secretaría de Educación Pública (SEP) no es igual a otras secretarías, que este sector no se gobierna con la imposición de reglas sino a través de un consenso cuidadosamente armado entre todos los actores de la educación. Eso significa mantener un estrecho contacto con los maestros y un amplio conocimiento acerca de los avatares del proceso educativo. El problema, afirma Jiménez, es que los puestos superiores de la dirección educativa se otorgan siguiendo criterios no educativos: por amistad o por interés político. Señala que es verdad que en la SEP se nombró (a principios de 2021) a una profesora, lo que al comienzo se juzgó positivo. Pero enseguida quedó claro que la nueva titular se plegaba dócilmente a los caprichos presidenciales y renunciaba a actuar como un agente dotado de autonomía y con voluntad para poner por encima de la política el interés supremo de la educación.

Para Héctor Franco, autor del cuarto capítulo, el maestro de educación básica es la figura que más influye en el aprendizaje, pero al mismo tiempo

la sociedad suele ignorar o subestimar al magisterio. El desempeño profesional del docente es determinado en gran parte por la formación inicial que recibió en las escuelas normales, pero a lo largo de la historia reciente la educación normal ha sido desatendida por el Estado. Este ensayo ofrece un breve marco histórico que busca explicar las relaciones de tensión que ha habido entre las escuelas normales y el Estado. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha tenido control por largo tiempo de muchos de estos centros de estudio y ha influido en la difusión en ellos de una ideología corporativista. El subsistema de la educación normal (EN) es extenso: hay 460 escuelas, de las cuales 266 son públicas; pero no tienen las condiciones de trabajo de otros centros de educación superior, aunque algunas han logrado construir una organización académica vigorosa. Los contenidos de la formación inicial, se sobreentiende, deben concertarse con los contenidos educativos del campo de trabajo, es decir, la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria. Debe haber concordancia entre ellos, pero existen graves desajustes entre esas dos esferas, ocasionados en gran parte por la frecuencia con la que se han cambiado planes de estudio en educación básica. En este sexenio tales desajustes se han agravado por el rechazo categórico que hizo la SEP de los planes académicos creados en 2017 que se juzgan “neoliberales” y por la decisión de regresar, en algunos casos, a los planes de estudio de 2011. El autor incorpora una serie de contenidos que a su juicio deben ser atendidos en cualquier reforma de los planes de estudio de las EN. Bajo el actual gobierno estas escuelas lograron realizar, con el apoyo de la Subsecretaría de Educación Superior, un congreso representativo de delegados de todas las EN, en el cual redactaron por consenso un documento (*Estrategia de mejora de las escuelas normales*). No obstante, el presupuesto asignado a las EN en estos tres años ha descendido hasta cotas infamantes: se pasó de tener 777 millones en 2018 a 170 millones en 2021, una regresión inexplicable e injustificable. El gobierno de AMLO se comporta como lo hicieron en el pasado sus peores enemigos. Sin embargo, para Franco, el anhelo de superación de las escuelas normales sigue vivo y seguirán pugnando por obtener el apoyo estatal que no han recibido.

En el quinto capítulo, Juan Fidel Zorrilla Alcalá ofrece un análisis del nivel medio superior de la educación superior mexicana. Su perspectiva consiste en identificar los componentes que hacen posible o debilitan las disposiciones normativas contenidas en el artículo 3º de la Constitución,

y en especial el carácter de obligatoriedad que desde 2012 se confirió a la educación media superior en todo el país. Aunque es claro que la expansión de la matrícula de ese nivel ha aumentado en la última década (2012-2021), ese incremento ha ocurrido en un contexto de endurecimiento de las brechas de inclusión/exclusión de los jóvenes que egresan de las secundarias mexicanas. Esas brechas de inequidad se expresan, según el autor, en las tasas de abandono escolar, índices de reprobación y repetición, eficiencia terminal y acceso a opciones de educación media superior, que varían de manera significativa en el país en razón de factores como el origen social, la etnia y los contextos regionales de la educación media superior. La diversidad de los formatos escolares y los modelos institucionales de este nivel educativo requieren revisarse en sus dimensiones curriculares, pedagógicas, técnicas y organizacionales para enfrentar la crisis pandémica y mejorar las posibilidades de cumplimiento efectivo de su misión.

En el sexto capítulo, Eduardo Backhoff ofrece un análisis de cinco puntos principales: premisas de la evaluación en servicios públicos; premisas de la evaluación en la educación (EE); impacto del covid-19 en la educación; normatividad de la evaluación educativa; e importancia de la EE en el futuro inmediato. Señala que la buena gobernanza significa que el gobierno conduzca y cumpla eficazmente sus objetivos. Hay que evaluar la pertinencia, eficacia y eficiencia de los servicios públicos con el fin de mejorarlos. Por otra parte, el autor reconoce el alto valor público del papel de la evaluación, ya que la educación es una actividad compleja, por su objeto, por la multiplicidad de actores que intervienen, porque confluyen en ella múltiples factores. Eso hace necesario evaluar componentes, procesos y resultados. Asimismo, sobre el impacto de la pandemia en la educación, en este capítulo se ofrecen datos del estudio de la OCDE donde participaron 31 países (México no lo hizo) y de la encuesta de INEGI que arrojó datos preocupantes, como una alta tasa potencial de deserción y el uso socialmente desigual de los dispositivos digitales. Se puede suponer, en todo caso, que la pandemia y el confinamiento produjeron una merma considerable en los aprendizajes. El cuarto punto tiene que ver con la normatividad educativa, de modo que el autor presenta los objetivos asignados legalmente a la Comisión para la Mejora de la Educación (Mejoredu), que debe realizar estudios diagnósticos del SEN, proponer mecanismos de coordinación interinstitucional y emitir sugerencias para la mejora educa-

tiva. Finalmente, Backhoff traza algunos rasgos de la evaluación educativa en el futuro, a partir de un diagnóstico puntual de los efectos devastadores de la pandemia en el SEN.

El capítulo séptimo, firmado por Claudio Rama Vitale, aborda el proceso de cambio de los paradigmas educativos a partir de la diferenciación, expansión y difusión de las tecnologías digitales en los procesos de enseñanza-aprendizaje de los distintos niveles de los sistemas educativos nacionales. A partir de lo que denomina un “marco de hipótesis” sobre los nuevos paradigmas, el autor explora las transformaciones surgidas con fuerza en la gestión educativa durante el periodo del covid-19, en la que la educación en red, los modelos híbridos y la aparición de nuevos actores y fuerzas confluyen en la construcción de la nueva complejidad educativa nacional e internacional. Para Rama, la educación híbrida digital constituye el foco de nuevas experiencias que replantean políticas públicas y modos de gestión de la educación.

Por su parte, Adrián Acosta Silva se enfoca en el análisis de los desafíos de la educación superior, colocando en el centro el tema de la gobernanza estratégica de la educación terciaria. El argumento central de su colaboración es que en México existe un orden de la educación superior en las diversas escalas subnacionales, pero que no existe un verdadero sistema nacional de educación superior. Esta distinción entre orden y sistema es clave para comprender la débil influencia de las políticas públicas en la gobernanza educativa de este nivel, así como las incoherencias y contradicciones entre los instrumentos normativos y financieros dirigidos a gestionar la crisis de la educación superior en los últimos años.

María de Ibarrola, por su parte, concentra su atención en el tema de la reconversión de la educación antes y durante la crisis pandémica de 2020-2021, y lo enlaza con algunos ejes de reflexión sobre el futuro de las relaciones entre educación y trabajo. Para la autora es necesario identificar tres momentos clave del proceso: la construcción del sistema escolarizado y las estructuras del trabajo a lo largo del siglo xx; el impacto de la pandemia escolar y de la estructura laboral, que califica como la “debacle del sistema”; finalmente, el futuro de las relaciones entre educación y trabajo, colocando al mercado de trabajo como el referente estratégico del futuro de la escolarización mexicana.

El texto de Marco A. Fernández y Laura Noemí Herrera ayuda a dimensionar el tamaño y profundidad de la crisis financiera de la educación mexicana de los últimos años. Si bien es cierto que el presupuesto federal educativo comenzó a disminuir desde 2017, la crisis del covid-19 agudizó los problemas de acceso, equidad y eficiencia del sistema educativo nacional, cuyos efectos más graves se relacionan con los bajos desempeños escolares medidos en términos de logros educativos y aprendizajes significativos de los alumnos, y en el deterioro de las condiciones de infraestructura escolar, conectividad tecnológica y en la debilidad de las políticas de gestión de la crisis educativa.

Cierra el libro el texto de Germán Álvarez Mendiola, que explora las relaciones entre la investigación educativa y las decisiones de políticas en México. Afirma que amplios sectores de investigadores educativos tienen la percepción de que los resultados de la investigación están escasamente relacionados con las decisiones de política educativa. Sin embargo, una revisión de las interacciones entre los dos ámbitos revela una extensa y complicada trama de relaciones, no exenta de contradicciones y conflictos. En el diverso conjunto de campos que componen la investigación educativa suelen librarse importantes controversias académicas, políticas e intelectuales. El mundo decisonal, por su parte, cambia al paso de las luchas políticas, la adopción de paradigmas y las correlaciones de fuerzas entre los actores internos y externos vinculados a la educación. En la actualidad, se observan realineamientos en esas redes, en un contexto permeado por el antiintelectualismo y la reducción de la financiación educativa.

Vistos en conjunto, los trabajos reunidos en este volumen ofrecen una visión panorámica pero estratégica sobre los déficits, los desafíos y las propuestas que pueden ayudar a recuperar el sentido profundo de la educación mexicana. Es un balance crítico, sin concesiones, de la nueva crisis educativa nacional, agudizada por la pandemia del covid-19 pero también por la errática gestión gubernamental de los problemas críticos del sector, tanto los acumulados como los emergentes. Son contribuciones pensadas para debatir y actuar sobre nuestro presente educativo.

Los grandes problemas de la educación nacional

Gilberto Guevara Niebla

La sociedad mexicana experimentó en las últimas tres décadas una mutación estructural. La economía transitó, de manera imperfecta y desordenada, del modelo de industrialización con base en la sustitución de importaciones al modelo de economía abierta y globalizada basada en inversiones extranjeras, principalmente de industrias de manufactura con alto contenido tecnológico, así como en el aumento de las exportaciones, el crecimiento del sector de servicios y el gran incremento de la economía informal. En la sociedad se ahondaron las desigualdades económicas, aumentó la riqueza de las grandes empresas; en el otro extremo, la pobreza se agravó, lo mismo que el desempleo, el subempleo y el trabajo informal. En el centro se halla el problema social. Así, la economía globalizada trajo nuevas formas de pobreza: la exclusión y la multiplicación de los guetos urbanos, además de la marginación y el olvido de la población indígena, la más pobre entre los pobres. En estas circunstancias la educación se ha visto desafiada por demandas contradictorias: por un lado, se exige de ella que ofrezca respuestas precisas a los cambios asociados a la revolución tecnológica; por otro lado, se le demanda que cumpla, para todos, el derecho humano consagrado en la Constitución de ofrecer a cada persona educación de calidad y que esta se prolongue a lo largo de la vida.

La crisis educativa

El sistema educativo tiene problemas graves. La educación pública en México está inmersa en una crisis difícil de remontar, pues las dificultades que enfrenta son producto del efecto combinado de tres circunstancias: la

crisis que podemos llamar histórica, la crisis causada por la pandemia y la política regresiva que ha aplicado el gobierno actual en este sector.

La crisis histórica

Por *crisis histórica* nos referimos a los problemas estructurales, desigualdades y carencias que se manifestaron en el sistema educativo nacional durante las últimas cuatro décadas y cuyas consecuencias se evidencian principalmente en bajos resultados de aprendizaje. La explicación causal de esta primera crisis es sumamente compleja, pero no puede atribuirse sólo a errores o aciertos en el liderazgo educativo o a la dinámica interna del aparato educativo; es también producto de un contexto social caracterizado por un desarrollo desigual que impone su lógica de manera implacable sobre el sector educativo. El desempeño de la educación es inseparable del entorno político, económico, social, y cultural. Hay siempre una relación dialéctica entre educación y sociedad. En esta exposición me propongo subrayar intencionalmente algunos elementos negativos y en ocasiones omitiré los éxitos que la empresa educativa ha tenido a lo largo de la historia contemporánea, sin perder de vista que la educación escolar ha sido un factor decisivo, determinante, para la modernización, el crecimiento económico y la convivencia democrática de México. A continuación enumero algunos de los rasgos que, a mi juicio, configuran la crisis histórica de la educación.

Primer rasgo

El sistema educativo nacional (SEN) tiene una gestión fuertemente centralizada, vertical y burocrática. Este es el más grave problema que aqueja a la educación en México. La fuerte estructura de gestión es una coraza de acero que obstaculiza la autogestión de las escuelas e impide la autonomía profesional de los maestros. Este modo de gobernar la educación se creó bajo la tutela del Estado fuerte, centralista, populista y autoritario que surgió de la Revolución mexicana (Solana *et al.*, 1981; Meneses, 2001).

Dicho Estado creó asimismo una organización sindical corporativa, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con el propósito principal de controlar políticamente al magisterio y todo eso tuvo por consecuencia la consolidación de una organización gremial gigantesca, rígida, que ahoga la libertad de acción de los maestros y de las escuelas. En 1992 se intentó introducir un cambio con la creación de un sistema de Consejos de Participación Social, que nunca cobraron vida propia y hasta la fecha tienen una existencia fantasmal. El centralismo, la burocracia y el corporativismo sindical han menoscabado seriamente, a lo largo ochenta años, el éxito de la empresa educativa (Ornelas, 1995 y 2010).

Segundo rasgo

Un segundo problema es el financiamiento. La educación nacional padece desde hace tres décadas restricciones presupuestarias que se agravaron con la expansión del sistema escolar y con las políticas económicas neoliberales.

Esas restricciones se reflejan en recursos limitados para la creación de nuevas plazas, bajos salarios de los docentes, pocos estímulos económicos al trabajo y múltiples carencias físicas (infraestructura, materiales educativos, equipos, laboratorios, campos deportivos, etcétera) de las escuelas. El informe del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de 2018 dice lo siguiente: “Existe la necesidad de mantener un gasto educativo federal estable o, idealmente, creciente, para la educación obligatoria debido a la magnitud de los retos que aún hace falta enfrentar en el marco del deber que tiene el Estado mexicano de garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país” (INEE, 2018). Los presupuestos insuficientes se explican por el raquitismo fiscal crónico que sufre el Estado mexicano, por las políticas económicas neoliberales que aplicaron medidas de fuerte austeridad y por tres crisis económicas sucesivas (1982, 1994 y 2008); además intervino un factor subjetivo: la devaluación social de la educación y el precario interés que muestran los líderes políticos hacia ella (INEE, 2018; Mancera, 2010).

Tercer rasgo

La expresión más dramática de la crisis educativa, que constituye el tercer problema, son los bajos aprendizajes. Durante treinta años las evaluaciones nacionales e internacionales han mostrado que el sistema educativo nacional tiene un bajo desempeño en este aspecto. Para ilustrar este fenómeno presentamos los resultados de la prueba Planea 2015 y 2017 aplicada por el INEE a estudiantes de tercero de secundaria (INEE, 2019). La evaluación Planea medía los aprendizajes clave —o, como después se les llamó, aprendizajes esperados— de cada nivel escolar y ofrecía resultados agregados y resultados por escuela. He aquí dos gráficos que detallan esta información:

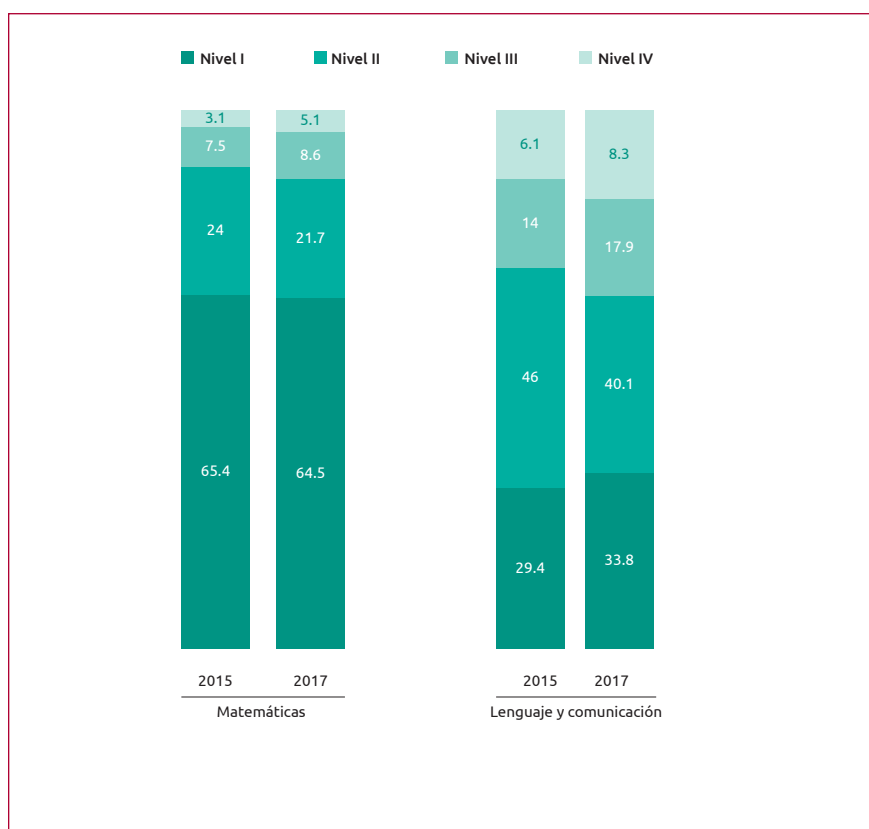


Gráfico 1. Resultados de Planea en Matemáticas y Lenguaje y comunicación

Fuente: INEE (2019).

Los resultados de Planea se ofrecen en porcentajes y se presentan en cuatro categorías que, de izquierda a derecha, son: insuficiente, básico, satisfactorio y sobresaliente. En ambos campos —Matemáticas y Lenguaje y comunicación— se observa que los porcentajes de resultados insuficientes son elevados, marcadamente en Matemáticas, en donde se mantuvo entre 2015 y 2017 un porcentaje de insuficientes de 65%, en tanto que en Lenguaje y comunicación se observa entre 2015 y 2017 un aumento del porcentaje de insuficientes: se eleva de 29% a 33%. En Planea 2015 y 2017 más de 6 de cada 10 alumnos sólo alcanzaron el nivel I.

La descripción de los aprendizajes de Matemáticas por nivel se ofrece en el cuadro adjunto:

Cuadro 1. Matemáticas. Aprendizajes en cada nivel

Nivel I. Los alumnos que se ubican en este nivel tienen carencias importantes en el dominio curricular. Ellos logran resolver problemas que implican estrategias de conteo básicas (visuales) o que implican comparar o realizar cálculos numéricos con números naturales. Además, son capaces de expresar en lenguaje natural el significado de fórmulas geométricas comunes y viceversa.

Se esperaría que en este nivel los alumnos logren resolver problemas que impliquen las operaciones básicas con números decimales, fraccionarios y números con signo; el mínimo común múltiplo y el máximo común divisor, y problemas de valor faltante que implican relaciones de proporcionalidad directa. Además, que calculen perímetros y áreas, y resuelvan ecuaciones de primer grado de la forma $ax+b=c$ y sus expresiones equivalentes.

Nivel II. Los alumnos que alcanzan este nivel, además de los conocimientos y habilidades descritos en el nivel I, resuelven problemas con números decimales, algoritmos elaborados como la raíz cuadrada y el máximo común divisor, y ecuaciones lineales sencillas. Además, reconocen las relaciones de los ángulos de triángulos y los que se forman entre paralelas cortadas por una transversal, así como las secciones que se generan al cortar un cono. También calculan el volumen de cuerpos con caras planas. Por otra parte, reconocen y expresan, de diferentes formas, relaciones de proporcionalidad directa y plantean relaciones sencillas de proporcionalidad inversa.

Nivel III. Los alumnos que alcanzan este nivel, además de los conocimientos y habilidades descritos en los niveles I y II, resuelven problemas con números fraccionarios, con signo o potencias de números naturales. Suman o restan expresiones algebraicas e identifican la ecuación o el sistema de ecuaciones que modelan una situación. Además, resuelven problemas que implican el teorema de Pitágoras, la imaginación espacial (sólidos de revolución), propiedades de ángulos en círculos o triángulos y relaciones de semejanza de triángulos. También calculan el perímetro del círculo y de áreas de figuras compuestas. Por otra parte, resuelven problemas de cálculo de porcentajes o reparto proporcional y modelan gráficamente un fenómeno que involucra únicamente funciones lineales.

Cuadro 1. Matemáticas. Aprendizajes en cada nivel

Nivel IV. Los alumnos que alcanzan este nivel, además de los conocimientos y habilidades descritos en los niveles I, II y III, calculan términos de sucesiones y multiplican expresiones algebraicas. Resuelven problemas que implican números fraccionarios y decimales (combinados), el uso de notación científica o de una ecuación o sistema de ecuaciones. Además, resuelven problemas que implican transformaciones de figuras, propiedades de mediatrices y bisectrices, y razones trigonométricas. Calculan el área de sectores circulares y coronas, y el volumen de cuerpos redondos. Por otra parte, resuelven problemas que implican estrategias de conteo, calcular la probabilidad de un evento simple o abstraer información de tablas y gráficas. También modelan gráficamente un fenómeno que involucra funciones lineales y cuadráticas.

Cuadro 2. Lenguaje y comunicación. Aprendizajes en cada nivel

Nivel	Descriptor (extracto)
I	Con respecto a la comprensión lectora de textos informativos continuos como monografías y reportajes, textos discontinuos sencillos y textos literarios, los alumnos localizan y extraen información explícita en diferentes fragmentos del texto, identifican el tema central, reconocen sus elementos gráficos e interpretan información evidente contenida en una gráfica en función de un texto. En reflexión sobre la lengua identifican diálogos rimados, reconocen el uso y la función de oraciones subordinadas, así como la función de algunos recursos lingüísticos empleados en anuncios.
II	Con respecto a la comprensión lectora de textos informativos continuos y discontinuos, instruccionales, argumentativos sencillos y literarios (como cuentos y poemas), los alumnos relacionan información explícita que se encuentra en diferentes secciones, identifican oraciones temáticas y las ideas principales, interpretan información que complementa el sentido de un texto, así como relacionan información textual y gráfica para interpretar gráficas y encuestas. Además, identifican la estructura general de un texto informativo, reconocen argumentos y justificaciones y evalúan la pertinencia del propósito y el destinatario de una situación comunicativa. En reflexión sobre la lengua distinguen e interpretan el lenguaje figurado, reconocen la estructura gramatical de algunos textos, eligen signos de puntuación que reflejen estados de ánimo, así como el sentido y las características de algunos recursos lingüísticos en anuncios.

Cuadro 2. Lenguaje y comunicación. Aprendizajes en cada nivel

Nivel	Descriptor (extracto)
III	Con respecto a la comprensión lectora de textos informativos continuos y discontinuos, instruccionales, literarios, dramáticos y argumentativos, los alumnos identifican el contenido temático e información implícita y explícita; así como semejanzas y diferencias entre textos de un mismo tipo, infieren la intención de la información que aparece en un texto, relacionan información textual y gráfica implícita para interpretar y construir gráficas y encuestas, vinculan información entre un texto y su recurso gráfico para establecer relaciones, reconocen la pertinencia de la información de acuerdo con las características de forma y contenido, distinguen tipologías periodísticas y valoran estrategias discursivas y argumentos emitidos por otros. En reflexión sobre la lengua distinguen conectores y nexos de acuerdo con su función, comprenden el sentido de un párrafo a partir de la puntuación y diferencian entre discurso directo e indirecto.
IV	Con respecto a la comprensión lectora de textos informativos continuos y discontinuos, instruccionales, literarios, dramáticos y argumentativos (como debates y ensayos), los alumnos localizan y combinan información explícita e implícita que se encuentra en diferentes secciones, identifican la secuencia argumentativa de un ensayo, infieren la situación comunicativa implícita en textos conversacionales como la entrevista, interpretan relaciones entre diferentes secciones del texto, valoran características específicas de forma y contenido de los textos, distinguen tipologías textuales y analizan recursos discursivos en secuencias argumentativas y jerarquizan los argumentos. En reflexión sobre la lengua interpretan figuras literarias en poemas vanguardistas, seleccionan conectores y nexos (causales, sumativos) para organizar una argumentación; identifican variantes dialectales en un texto y establecen relaciones de correferencia para interpretar la información.

Al presentar los resultados de aprendizaje de manera agregada, hacemos abstracción de la enorme diversidad de situaciones concretas donde se desarrolla el proceso educativo. A fin de identificar el contexto, la prueba Planea incluye preguntas que indagan sobre las condiciones personales y familiares que impactan en el aprendizaje de los alumnos; entre estas destacan: factores socioeconómicos, acceso a bienes culturales, condiciones para el estudio, situación laboral de la familia, pertenencia étnica, motivación personal, expectativas, disposición o interés por el estudio, trayectoria escolar, entre otras. También retoma las condiciones escolares que influyen en los aprendizajes, tales como la infraestructura, la gestión escolar y los procesos pedagógicos. En el caso de Lenguaje y comunicación, los autores del *Informe de Resultados Planea 2017* nos recuerdan los elementos contextuales: en México el 65% de los niños no tuvo acceso a libros infantiles. A nivel nacional, 4 de cada 10 estudiantes de tercero

de secundaria no tuvieron libros de literatura o libros de consulta en sus hogares. De este universo los menos beneficiados fueron los alumnos de telesecundarias, seguidos de los estudiantes de las escuelas comunitarias. No obstante, a nivel nacional, 9 de cada 10 alumnos sí contaron con al menos un diccionario. Además, 5 de cada 10 alumnos que sí tuvieron libros en sus casas reportaron que poseían entre 1 y 25 ejemplares, con excepción de las escuelas privadas, ya que 60% de sus alumnos aseguraron tener más de 25 libros, incluso más de 100.

La conclusión que se puede extraer de las evaluaciones Planea es que una cantidad significativa de alumnos, en todos los niveles educativos, no aprenden lo que se espera que aprendan; por otro lado, se ha observado que las deficiencias de aprendizaje se transmiten del nivel inferior al nivel superior, impactando negativamente sobre la calidad global de los servicios educativos (INEE, 2019). Por su parte, la evaluación PISA que realiza la OCDE cada tres años a alumnos de 15 años de edad, se ha aplicado en México desde el año 2000 y ofrece constancia de la permanencia en el tiempo de los bajos aprendizajes. En la evaluación de 2018 se concluyó que los estudiantes mexicanos obtuvieron un puntaje por debajo del promedio OCDE en Lenguaje y comunicación, Matemáticas y Ciencias. En México sólo el 1% de los estudiantes obtuvo un desempeño en los niveles de competencia más altos (nivel 5 o 6) en al menos un área (promedio de la OCDE, 16%) y el 35% de los estudiantes no obtuvo un nivel mínimo de competencia (nivel 2) en las tres áreas (OCDE, 2018).

Cuarto rasgo

El SEN no tiene un desempeño homogéneo y registra una marcada diferenciación en la calidad de sus servicios. Esa segmentación o desigualdad interna se produjo con la expansión del sistema y se advierte, por ejemplo, al comparar los resultados de aprendizaje de los servicios públicos con los servicios privados. Pero la diferenciación también se observa en el seno de los servicios públicos y en todos los casos esas desigualdades se relacionan con el origen social de los alumnos (Bourdieu, 1980). También se explica por el carácter desigual e inequitativo de las políticas educativas, pues en ellas, de manera explícita o implícita, consciente o inconsciente, se bene-

ficia a las escuelas con mejor desempeño y se castiga o se descuida a las escuelas con bajo desempeño. Es verdad que la desigualdad existe desde el nacimiento del sistema educativo, pero ha adoptado modalidades más notables en el marco del capitalismo global contemporáneo (Muñoz 1994; Tedesco, 2012; Tenti, 2007; Tapia y Valenti, 2016).

Quinto rasgo

Desde 1984 se han producido diversas iniciativas para mejorar la calidad académica de las escuelas normales, pero han tenido poco éxito; en la práctica, ha habido una creciente desatención a la formación inicial de profesores. Un grupo amplio de docentes piensa que hay una ofensiva política contra estas instituciones (Martínez Gómez, 2021). Hablamos de 460 escuelas normales que han experimentado en los últimos años una reducción significativa de su matrícula. Es un conjunto heteróclito en el que hay que diferenciar las públicas de las privadas. Sólo una minoría tiene una buena calidad académica, la mayoría adolece de deficiencias funcionales remarcables. La diversidad se registra también en su población estudiantil: en 2017 el 80.2% de las escuelas normales tenían 350 alumnos o menos, en cambio, el 2.6 % de planteles atendía a entre 1051 y 2398 alumnos. Se puede afirmar, sin embargo, que en todo este sector se sufren carencias materiales; que existe un divorcio entre sus planes de estudio y los contenidos que se enseñan en las escuelas donde se ejerce el trabajo docente; que tanto su organización académica como sus formas de gestión exhiben deficiencias; que el cuerpo docente (con notables excepciones) muestra carencias y un porcentaje alto de alumnos obtiene aprendizajes insuficientes; que una cantidad considerable de docentes de escuelas normales tiene estudios de posgrado (aproximadamente 40%), no obstante, en ellas se hace poca investigación educativa y sólo ocasionalmente se ocupan de ofrecer formación continua a sus egresados. El resultado global es un sistema de formación inicial de maestros de educación básica defectuoso académicamente y con carencias. Estas deficiencias tienen importancia estratégica para el futuro nacional pues las padecen las instituciones que entrenan a los profesionales encargados de formar intelectual y moralmente a las nuevas generaciones (Medrano *et al.*, 2017; INEE, 2015).

Sexto rasgo

Al pretender interpretar las prácticas concretas de la enseñanza es difícil encontrar un factor que las determine, en realidad los elementos que intervienen son muchos; el maestro en el aula produce la enseñanza con base en la interacción con sus alumnos, recordando experiencias anteriores, evocando alguna teoría pedagógica, etcétera (Rockwell, 1995; Mercado, 2002). Sin embargo, no podemos dejar de lado el efecto, a veces nocivo, del estilo de gestión del director, de las deficiencias en la formación de docentes y de la pobreza de la investigación educativa y otros componentes de lo que sería la política educativa. La realidad es que no podemos declararnos satisfechos con la enseñanza tal y como se practica en la mayoría de las aulas, donde sabemos que predomina la enseñanza memorística, el método expositivo y el uso excesivo del libro de texto. Los docentes se enfocan en la dimensión cognitiva, pero muchas veces no tienen conciencia de los valores morales que están transmitiendo a través de su práctica (Fierro y Carbajal, 2003). Con una deficiente preparación inicial, en ausencia de educación continua, sin recibir estímulos ni reconocimientos, trabajando en soledad, sometidos a una jornada de trabajo extenuante por el exceso de contenidos curriculares, esclavizada su enseñanza al libro de texto único, abrumados por las excesivas cargas administrativas, sin contar con medios materiales adecuados, los maestros mexicanos de educación básica suelen enseñar con los recursos más económicos y cómodos que tienen a la mano. No obstante, hay que decir que una parte significativa de docentes se aparta de esa norma y se aventura a usar recursos pedagógicos distintos (enseñanza activa, enseñanza reflexiva, enseñanza por proyectos, trabajo por grupos, etcétera).

Séptimo rasgo

En el ciclo de influencia del pensamiento neoliberal, a fines del siglo xx y principios del xxi, las políticas educativas se concentraron en aspectos instrumentales, en el control de recursos, en medir la eficacia y la eficiencia del sistema educativo, entre otros, todo lo cual repercutió para que se las políticas educativas descuidaran la pedagogía y el proceso mismo de ense-

ñanza. La reforma educativa de 2013-2018 acertó en enfocar su atención en la práctica docente, pero adoleció de fallas, tanto en su diseño como en su implementación, lo cual produjo gran malestar entre el magisterio, que capitalizó políticamente el presidente Andrés Manuel López Obrador, quien decidió suprimir la reforma de tajo, sin que mediara ninguna evaluación o reflexión constructiva que permitiera recuperar sus aspectos positivos. Incluso se abolió el INEE, cuyas aportaciones fueron valiosas.

La reforma de 2013-2018 incluyó una renovación de planes de estudio de preescolar, primaria y secundaria que tuvo virtudes notables, entre otras, la definición de objetivos de aprendizaje en todos los niveles y grados del proceso educativo. Empero, en su concepción y diseño esta renovación de contenidos repitió el modelo de currículum único, inflexible, que desatiende la diversidad de contextos y que no crea espacio para el uso libre de teorías pedagógicas. La pedagogía ha tenido algunos desarrollos importantes en México y año con año se recibe del extranjero una oferta considerable de materiales con propuestas pedagógicas diversas, pero tanto en las políticas públicas como en la práctica docente suelen omitirse. Diversos estudios revelan que la práctica docente rara vez se sustenta en la teoría pedagógica y que en las escuelas normales y en los colegios de educación universitarios frecuentemente se estudia la pedagogía como un cuerpo de conocimientos separado de la práctica de la enseñanza. Por lo mismo, frecuentemente se observa una escisión entre las teorías que los maestros dicen aplicar y lo que realmente ocurre en el aula. Por ejemplo, un docente, al ser entrevistado, manifiesta que utiliza el constructivismo en su enseñanza, pero la observación externa comprueba que utiliza el método de enseñanza tradicional (Tedesco, 2012; OCDE, 2018).

Octavo rasgo

En la gestación de la crisis educativa desempeñaron un papel importante las notables deficiencias en el liderazgo educativo. En el nombramiento de los principales directivos de la educación —es decir, los secretarios federales y estatales— han prevalecido valores políticos sobre los valores académicos. No existen criterios establecidos para la selección de líderes educativos. Los secretarios de Educación —federales y estatales— son

nombrados por el poder Ejecutivo correspondiente de acuerdo a criterios arbitrarios: amistad, lealtad, filiación política, pero pocas veces por sus competencias educativas. Como consecuencia, muchos secretarios de educación conocen poco los procesos educativos y se interesan preferentemente en obtener beneficios políticos. Con mucha frecuencia no se familiarizan con la práctica concreta de la educación e ignoran los mecanismos íntimos, humanos, de la educación. De ahí la recurrencia con que se producen decisiones aberrantes en el sector. Los líderes intermedios (subsecretarios, directores, jefes de sector), a su vez, sólo ocasionalmente son seleccionados con base en méritos profesionales, con mayor frecuencia se les nombra siguiendo criterios burocráticos (véase en este volumen la contribución sobre liderazgo educativo de Adrián Acosta y Gilberto Guevara Niebla).

Noveno rasgo

Con la supresión del INEE en 2019, la educación nacional sufrió un grave retroceso y la evaluación prácticamente desapareció de las políticas educativas. En la nueva legislación educativa se eliminó, casi por sistema, la palabra *evaluación*. El resultado es lamentable: por un lado, el país perdió un organismo especializado en la materia y, por otro, abandonó la política institucional de medir los avances y retrocesos de la educación en materia de aprendizajes, programas y políticas públicas. Sin evaluación no hay rendición de cuentas a la sociedad y tampoco es posible elaborar acciones de mejora en la actividad educativa. La evaluación es una herramienta; resulta absurdo, por lo mismo, eliminarla con el argumento de que “forma parte de la ideología neoliberal”, como lo afirman los gobernantes actuales y sus epígonos (Backhoff, 2021).

Décimo rasgo

Hablemos ahora de la educación media superior (EMS) identificada como “el eslabón débil de la cadena educativa”. En el año 2008 se puso en marcha desde la SEP una ambiciosa reforma integral de la EMS (RIEMS) en

la cual se reconocía explícitamente la existencia de problemas: “una baja cobertura, baja eficiencia terminal, altos índices de reprobación y deserción, así como bajos niveles educativos. Así, del grupo de edad de entre 16 y 18 años, sólo 58% de los jóvenes recibe educación media superior; de ellos, sólo 60% logra concluir sus estudios. Las principales razones para abandonar los estudios son problemas sociales, económicos y altas tasas de reprobación” (SEP, 2008). La respuesta a estos problemas que ofreció la reforma fue la creación de un sistema nacional de bachillerato, un marco curricular común en el cual se definían las competencias mínimas y comunes que deberían adquirir todos los alumnos de este nivel de estudios y un conjunto adicional de reglas sobre estándares escolares, competencias de los docentes y directores, condiciones para el otorgamiento de becas, etcétera. La arquitectura conceptual de la RIEMS era impecable, pero la realidad es distinta: el bachillerato es un sistema grande (25 mil escuelas y 5 millones de alumnos) y con una diversidad y complejidad orgánica que no tiene ningún otro nivel educativo. En ese conjunto inmenso convergen y entorchocan innumerables intereses, por ello es difícil que una regulación única generada desde el centro, como la REIMS, pudiera llegar a plasmarse en la realidad escolar.

Sin embargo, el problema más delicado son los cambios políticos y la voluntad de los nuevos gobiernos para continuar apoyando dicha reforma. Bajo el gobierno anterior encontró un apoyo formal, pero no sucedió lo mismo con el gobierno de López Obrador. En realidad el presidente, sin argumento de por medio, decidió conceder una beca a todos los alumnos de EMS (la necesitaran o no). Como consecuencia, los demás programas del nivel fueron castigados financieramente. En 2020 sufrieron disminuciones los servicios de educación media superior, los subsidios para organismos descentralizados estatales y la normalización y la certificación en competencias laborales. En el presupuesto de 2021 perdieron recursos en proporción considerable los programas siguientes: Desarrollo Profesional Docente, Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, Diseño de la Política Educativa, Atención a Planteles con Estudiantes Discapacitados, Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación y Mantenimiento de Infraestructura Física (Barrios, 2020). En los últimos años se debatía sobre el propósito de este nivel educativo: si debería fungir como un medio para transitar a la educación superior o como una vía hacia directa el mundo del

trabajo. Hoy se acepta universalmente que debe entenderse como un ciclo formativo en sí mismo cuyo principal cometido es preparar a los jóvenes para la ciudadanía y la vida social, pero con este agregado: debe dotar a los jóvenes de habilidades (destacadamente las habilidades digitales), aptitudes y conocimientos que les permitan seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Sin embargo, la política de AMLO silenció ese debate. La discusión actual gira en torno a las becas, la austeridad y los problemas administrativos (Baltazar, 2021). El dinero no alcanza y las reformas pedagógicas (como la difusión de la enseñanza por competencias) se han pospuesto indefinidamente.

Undécimo rasgo

En el contexto de la globalización y la nueva revolución tecnológica, la educación y el conocimiento han adquirido un valor incomparable. El conocimiento se convirtió en motor del desarrollo, y a partir de esto la educación superior ha sido revalorada como proveedora de conocimientos, de fuerza de trabajo calificada y soporte del desarrollo tecnológico. En México la educación superior ha tenido en las últimas tres décadas un crecimiento significativo, tanto en el ámbito público como en el privado, pero las instituciones públicas de este nivel muestran gran resistencia al cambio, tienen poca capacidad de innovación y su impacto social sobre el desarrollo económico y la equidad social es insuficiente, sobre todo si las comparamos con los países miembros de la OCDE. Es verdad, sin embargo, que el número de mexicanos que han pasado por las instituciones de educación superior es importante y que estas han desempeñado un papel decisivo en el desarrollo nacional. En el censo de 2020, 26 millones de personas (21%) manifestaron haber realizado estudios de educación superior. Esto es un logro relevante, pero ese crecimiento de las calificaciones universitarias ha ido acompañado por un fenómeno de devaluación de las credenciales educativas. Aun con título profesional, las personas tienen dificultad para encontrar empleos bien remunerados. La investigación demuestra, además, que la movilidad social es muy baja (Campos-Vázquez *et al.*, 2020). Las instituciones de educación superior (IES) atienden aproximadamente al 40% de la demanda. Han sufrido el impacto de la masificación escolar y de

los bajos aprendizajes de la educación básica, fenómenos que disminuyen la calidad del servicio y causan la baja eficiencia terminal de muchos. En las IES la formación se concentra en las profesiones tradicionales y la docencia es la función preponderante. En el marco del actual gobierno se aprobó una nueva legislación que establece la obligatoriedad y la gratuidad de los servicios de educación superior, pero no se ha realizado ninguna inversión significativa para ampliar la oferta en este nivel educativo. De hecho, el Ejecutivo ha mostrado un marcado desinterés por la educación superior, con una excepción: el presidente de la república concentró su interés en crear, a gran velocidad, centros de estudios profesionales (o semiprofesionales) nuevos, de pequeñas dimensiones, para atender una demanda de población de bajos recursos, pero sin que tales centros cumplan los estándares de calidad académica que tienen las instituciones de educación superior convencionales. Esta acción marginal del gobierno federal se materializó en el programa de Universidades Benito Juárez García, con el cual se han creado más de cien centros de estudios de esa índole (Canales, 2021). Esta es la única acción significativa del gobierno populista en educación superior.

La crisis de la pandemia

La segunda vertiente de la crisis educativa fue producto del impacto múltiple, devastador, que tuvo, y que tiene, la pandemia en todas las esferas sociales. Trastornó el funcionamiento de las escuelas y cambió las condiciones de la educación. Las consecuencias de la pandemia se registran en todas las esferas de actividad social y de manera sensible en la actividad económica: paralizó la industria, el comercio y los servicios. Para reducir la diseminación del virus las autoridades gubernamentales ordenaron en marzo 2020 cerrar las escuelas y dispusieron el confinamiento en los hogares. Esta clausura afectó sensiblemente no sólo el proceso educativo, sino también la nutrición de millones de alumnos provenientes de grupos sociales vulnerables que recibían alimento en la escuela. Hubo una parálisis completa, inédita, del sistema educativo que se extendió durante un año y seis meses. Para hacer frente a la situación extraordinaria que creó el confinamiento, los diversos actores educativos tomaron medidas tratando de asegurar la continuidad del proceso educativo: los padres de familia

fungieron como maestros sustitutos y los maestros buscaron establecer contacto con sus alumnos recurriendo al teléfono, los celulares, la computadora y otros dispositivos. La pandemia puso en evidencia, esta vez dramáticamente, la brecha digital —que es proyección de la desigualdad social— y el descuido de las políticas oficiales hacia la capacitación digital de los maestros, así como la ausencia de programas para equiparlos con computadoras, bibliotecas digitales y otros recursos de educación a distancia. Los alumnos se vieron privados de la interacción social que ofrece la escuela y soportaron un radical aislamiento que repercutió en diversos grados sobre su salud mental; las autoridades educativas lanzaron por televisión programas de atención a los niveles básicos bajo el lema “Aprende en casa”, con éxito relativo. Se usaron múltiples plataformas virtuales de aprendizaje. La prolongada clausura de las escuelas tuvo múltiples efectos educativos que se combinaron con el deterioro de los ingresos de muchas familias. Estos efectos fueron socialmente diferenciados, con consecuencias más graves entre el alumnado de familias con menores ingresos.

He aquí una relación parcial de las consecuencias de la pandemia sobre la educación: se produjo globalmente una pérdida de aprendizajes, se interrumpieron las trayectorias escolares, se dio un notable fenómeno de desertión, el aislamiento —como antes mencioné— tuvo en los alumnos consecuencias psicológicas múltiples (ansiedad, angustia, depresión y en no pocos casos violencia intrafamiliar; según la OMS el 20% de los niños en América Latina han sufrido durante la pandemia algún trastorno emocional). El total de alumnos que no se inscribió en el año escolar 2020-2021 fue de 5.2 millones. Las causas de la no inscripción que mencionaron los alumnos encuestados fueron: no quiso o no le gustó estudiar (17%); tuvo que trabajar o empezó a trabajar (17%); le faltaron dinero o recursos (13.8 %) o la pandemia complicó su situación (11%). El abandono se argumenta de la siguiente forma: el 26% señaló que las clases a distancia no son funcionales; el 25.3 % dijo que su padres o tutores se quedaron sin trabajo; el 21.9% expresó que carece de computadora o conexión a internet; el 19.3% mencionó que la escuela donde estudiaban se cerró definitivamente. Un dato interesante es el uso que los alumnos hicieron de diferentes dispositivos electrónicos durante el confinamiento. En escuela primaria fue como sigue: el 70.2 % usó celular inteligente; el 9.8% usó computadora portátil; el 6.7 % usó televisión digital; el 5.6 % usó *tablet* y el 3.9 % computadora

de escritorio. Así, el acceso a los dispositivos electrónicos se relaciona con la condición social de los alumnos. En casi todas las instituciones de educación superior se pudieron mantener las clases a distancia, gracias a que, en su mayoría, los alumnos disponían del equipo y de las habilidades indispensables; no obstante, en muchos casos las IES lanzaron programas para proveer a los alumnos que lo necesitaran con computadoras. En cambio, en los niveles de educación básica la educación a distancia topó con mayores dificultades, en unos casos por carencia de equipos y en otros porque alumnos o maestros no disponían de las habilidades técnicas necesarias. Dado que la pandemia continuará por un tiempo incierto, muchos países (Alemania, Argentina, Finlandia, Canadá, entre otros) decidieron hacer inversiones cuantiosas para dotar a las escuelas, a los maestros y a los alumnos de equipo y dispositivos digitales que permitan no sustituir (lo cual es imposible), pero sí complementar las clases presenciales. Se ha pensado que este modelo híbrido de educación anticipa el futuro del sector. Pero en México hay que tener siempre presentes las desigualdades sociales. Al evaluar la pandemia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llegó a esta conclusión: “La pandemia de covid-19 exacerbó las desigualdades sociales, la inequidad y la exclusión, al tiempo que se transformó, paradójicamente, en una oportunidad para el fortalecer las relaciones sociales, con sentimientos de solidaridad y colaboración en torno a la búsqueda del bien común, y también con responsabilidad hacia el cuidado del otro, que es también una dimensión esencial del cuidado y supervivencia de uno mismo” (CEPAL, 2020).

La política regresiva del actual gobierno (2018-2021)

Con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador comenzó una época de regresión en la educación nacional; su obsesión contra la modernidad, su filosofía seudorreligiosa y su estilo populista de gobernar han guiado en lo fundamental sus intervenciones en el sector (Guevara Niebla, 2021). Su rechazo a las élites económicas, a las élites intelectuales y a las clases medias en general se asocia, necesariamente, con el rechazo a toda forma de ilustración. Este oscurantismo le ha conducido a dar la espalda a *la educación*

en sentido estricto, es decir, a la actividad que se propone desarrollar entre la población el talento y la inteligencia. Talento e inteligencia —piensa él— son virtudes neoliberales. En realidad, el presidente no ve la educación como tal (como desarrollo integral de las personas), pero entiende claramente las ventajas políticas que puede explotar en el sector educativo. Lo considera un campo propicio para atraer votos y para alimentar entre los alumnos, maestros y padres de familia su mito personal de redentor del pueblo. Su visión del mundo es, primero que nada, política. Su única guía es el interés político personal y es falso del todo que guíe su conducta por valores éticos, pues todos los días (en sus conferencias de prensa), al insultar, ultrajar y deshonestar a quienes lo critican constata que no tiene respeto alguno por la dignidad de las personas. Se comprende entonces por qué el gobierno federal ha desatendido la educación. El sector ha carecido de recursos financieros suficientes y las autoridades federales no han logrado producir políticas o decisiones que den un nuevo impulso a la actividad educativa. Hay un vacío de acción pública en educación.

El sistema educativo está estancado y no hay perspectiva visible para superar su postración. La pandemia lo ha hundido más. Este estancamiento general tiene su origen en decisiones erróneas y en omisiones que en este sexenio sólo pueden atribuirse a la persona del presidente de la república que, en un grado jamás visto, monopoliza personalmente el poder de decisión del gobierno federal. Entre las decisiones erróneas se pueden enumerar las siguientes: 1) la educación dejó de ser prioridad pública; 2) se aplicó una política de austeridad que debilitó a la SEP, suprimió al menos 16 programas de importancia vital y desarticuló diversas esferas de la gestión educativa federal; 3) los recursos económicos destinados a las actividades sustantivas del sector disminuyeron para fortalecer casi en exclusiva los programas de becas que dirige, personal y clientelariamente, el Ejecutivo; 4) la asignación de becas se hace de manera directa desde la Presidencia a las familias y con criterios imprecisos u oscuros; 5) se redujo de manera significativa el presupuesto destinado a las escuelas normales y a la formación continua de los docentes; 6) se estableció un modelo de gestión real donde las decisiones se concentran en la persona del presidente de la república y muchas veces se toman de manera improvisada, lo cual es fuente permanente de conflictos, además de que recurrentemente vulnera el federalismo; 7) se canceló apresuradamente la reforma de 2013-2018 sin

que se hiciera una evaluación de sus contenidos, y tal acción destructiva incluyó la desaparición del INEE; 8) se dejó atrás la reforma de 2013-2018 pero no se propuso una nueva política educativa orientada a mejorar la calidad de la educación; 9) se creó un sistema de mejora para maestras y maestros que eliminó los concursos de oposición y estableció criterios laxos para el ingreso y la promoción de maestros, un sistema que recibe poco apoyo financiero y funciona bajo una sombra de opacidad, cuyo impacto ha sido poco relevante pero es objeto continuo de críticas por parte de los maestros; 10) se redujeron severamente los recursos destinados a los servicios educativos que atienden a la población más pobre y desfavorecida como la educación indígena, las escuelas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), la educación para población con discapacidades, etcétera; 11) se desapareció al organismo encargado de apoyar la infraestructura de las escuelas (el INIFED) y se le substituyó con el programa La Escuela es Nuestra, en el cual se entregan de manera directa, desde la Presidencia a los padres de familia, cantidades determinadas de recursos; 12) el gobierno federal desapareció las estancias infantiles; 13) se ha otorgado desde 2018, año con año, al Partido del Trabajo (un aliado político del presidente) una parte sustantiva del presupuesto de educación inicial para apoyar los Centros de Desarrollo Infantil que ese partido controla con criterios político-clientelares y sin rendir cuentas a nadie; 14) se desaparecieron programas educativos federales de gran valor como el programa de Escuelas de Tiempo Completo, etcétera. No se recuerda ningún otro sexenio en el que se haya maltratado tanto a la educación.

Educación para la justicia, para la democracia y para un desarrollo tecnológico con equidad

En educación y en otros aspectos de la cultura de la sociedad capitalista de fines del siglo xx y principios del xx se observó un déficit de sentido. ¿Qué significa esto? Que la política educativa se orientó hacia los instrumentos y hacia los medios, se preocupó por la eficiencia y eficacia de las instituciones pero perdió de vista el sentido último de la acción, es decir, los propósitos sociales de la educación. A veces se actuó para reformar las instituciones (como la descentralización de 1992), pero se perdió de vista el proceso de

enseñanza-aprendizaje; otras veces, como ocurrió con la reforma de 2013 y 2018, se acertó al enfocarse hacia la enseñanza y hacia la formación de docentes, pero la reforma no supo dotarse de una orientación social que fuera compartida por todos los actores educativos. Podemos pensar que el sentido deseado está contenido en el objetivo 4 de la Agenda 2030 de la ONU para el desarrollo sostenible, que dispone: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

También son recuperables las orientaciones que ofrece Juan Carlos Tedesco en *Los pilares de la educación del futuro* (2003). Su punto de partida es que la dinámica de la sociedad del conocimiento y de la información se refleja, necesariamente, sobre la educación. En el nuevo contexto (cambios en la economía, en la sociedad, en las comunicaciones y en el conocimiento) la educación se enfrenta a nuevos retos. El primer reto es que en la nueva sociedad todos debemos *aprender a aprender*, es decir, ya no se trata de reducir la educación a un periodo de la vida, ahora los hombres necesitamos aprender continuamente, lo cual significa también que deja de tener valor la antigua educación transmisora de conocimientos y cobran nueva relevancia las teorías pedagógicas que hacen del sujeto el constructor activo de sus aprendizajes. El segundo reto, dice Tedesco, es *aprender a vivir juntos*, que nos demanda crear una cohesión social con base en el respeto a las diferencias, pero que asimismo exige dar respuesta a los desafíos que trajo consigo la globalización, como las acusadas desigualdades sociales y la ruptura de los vínculos locales así como de las antiguas formas de solidaridad y cohesión. La consigna *aprender a aprender* sugiere la necesidad de repensar a fondo la organización y el funcionamiento de nuestro sistema educativo. Por su parte, *aprender a vivir juntos* nos invita a repensar la educación para hacer de ella una palanca para la construcción de una sociedad basada en la justicia y la equidad, y una fuerza activa para consolidar la democracia política y defenderla frente a fuerzas oscurantistas que pretenden destruirla.

Bibliografía

- BACKHOFF, E. (2021). Nacimiento y muerte del INEE: una historia para contarse. En Gilberto Guevara Niebla, *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la ilustración*. México: Grijalbo.
- BALTAZAR, J. A. (17 de febrero de 2021). Balance de la gestión de Esteban Moctezuma en la Educación Media Superior. *El Sol de Cuernavaca*.
- BARRIOS, M. (2020). Becas en detrimento de la Educación Media Superior. Disponible en <https://valora.com.mx>
- BOURDIEU, P. y Passeron, J. C. (1980). *La reproducción*. Barcelona: Laia.
- CANALES, A. (2021). El programa de universidades Benito Juárez. En Gilberto Guevara Niebla, *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la ilustración*. México: Grijalbo.
- CEPAL (2020). La educación en tiempos de la pandemia de covid 19. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>
- FIERRO, M. C. y Carbajal, P. (2003). *Mirar la práctica docente desde los valores*. México: Gedisa.
- GUEVARA NIEBLA, G. (2021). *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la ilustración*. México: Grijalbo.
- INEE (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. México.
- INEE (2018). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. México.
- INEE (2019). *Informe de resultados. Planea 2017*. México.
- INEGI (2020). *Censo 2020. Educación*. México.
- MANCERA, C. (2010). Financiamiento de la educación básica, en A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*. Vol. VII. Educación. México: El Colegio de México.
- MARTÍNEZ GÓMEZ, G. I. (20 de agosto de 2021). Escuelas Normales y el CONACES: entre la inequidad y la desatención. *Educación Futura*.
- MEDRANO, V., Ángeles, E. y Morales, M. (2017). *La educación normal en México*. México: INEE.
- MENESES, E. (1988). *Tendencias educativas oficiales en México. 1934-1964*, tomo III. México: Porrúa.
- MUÑOZ, C. (1994). *Determinantes de las desigualdades educacionales con énfasis en los grupos de menor desarrollo socioeconómico*. Instituto Estatal de Educa-

- ción Pública de Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- OCDE (2018). *PISA, México, resultados. Nota país*.
- ORNELAS, C. (1995). *El sistema educativo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORNELAS, C. (2010). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (2008). *La reforma integral de la educación media superior*. México.
- SOLANA, F., Cardiel, R. y Bolaños, A. (2001). *Historia de la educación pública en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TAPIA, L. A. y Valenti, G. (2016). Desigualdad educativa y desigualdad social en México. *Perfiles educativos*, 38 (151), 32-54.
- TEDESCO, J. C. (2003). Los pilares de la educación del futuro (ponencia en línea). Disponible en <https://www.uoc.edu/dt/20367/index.html>
- TEDESCO, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional de San Martín.
- TENTI, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. México: Siglo XXI Editores.

Educación mexicana: la contienda por el futuro

Carlos Ornelas

*... todo es según el color
del cristal con que se mira.*

Ramón de Campoamor

Introducción

En su conferencia de prensa del 14 de julio de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador declaró con firmeza: “No hay nada que lo impida, hay un pequeño rebrote, afortunadamente, de contagios [por el covid-19], pero ya tenemos más vacunación y por lo mismo hay menos riesgos y ya no podemos seguir con las escuelas cerradas”. Por la noche de ese mismo día, la Secretaría de Salud avisó de más de 12 mil contagios, muchos para “un pequeño rebrote”. Sin embargo, era patente la presencia de la tercera ola de la pandemia. El 23 de julio, en una gira por Veracruz, el presidente fue más categórico: “Vamos a reiniciar las clases, va a iniciar el nuevo ciclo escolar a finales de agosto, llueve, truene o relampaguee no vamos a mantener cerradas las escuelas. Ya fue bastante” (*Excélsior*, 24 de julio de 2021).

Dado que el gobierno se mueve al ritmo que le marca el presidente, es casi seguro que para cuando el lector tenga ante sus ojos este escrito, el regreso a clases presenciales suspendidas por la pandemia sea un hecho. No obstante, no será igual que en el pasado, tal vez se escalone, con modalidades híbridas y con apuros previsibles: falta de agua, sanidad precaria, fallas en los protocolos de seguridad y tanto familias como docentes con dudas e incertidumbre sobre las tareas por realizar. La escuela, tal y como se conocía antes del 20 de marzo de 2020, se desvaneció, aunque tal vez subsistió en el imaginario popular. Acaso madres y padres de familia, maestros y alumnos, aunque trabajaran a distancia, deseaban replicar las pautas acostumbradas en las aulas. El salón de clases es un símbolo poderoso, es la base institucional sólida del sistema escolar, es el *sanctum* de la educación.

Sin embargo, es posible pronosticar que la escuela ya no será la misma; la pandemia dejó una huella que todavía no alcanza a percibirse en su mag-

nitud. La moral cívica sufrirá alteraciones, el comportamiento ciudadano será diferente —tal vez menos pasivo—; los planes de estudio, aunque no se modifiquen en la norma, producirán nuevos guiones cognositivos y los docentes forcejearán entre sus capacidades adquiridas y los desafíos pospandémicos. Tal vez se aceleré el cambio de paradigma en la educación nacional que comenzó en la década de 1990. Si bien nadie sabe cuál será el rumbo de los cambios, es probable que se enmarquen en tendencias globales y haya al mismo tiempo una defensa —incluso férrea— de lo doméstico. Empieza una contienda por la educación del futuro. El término *cambio de paradigma* se utiliza aquí de forma operativa para acompañar descripciones sobre las consecuencias que produjo el covid-19, pero sobre todo de la estructura del sistema educativo mexicano y su historia.

Shoko Yamada señala que un cambio de paradigma presenta tres características principales: primero, un discurso sobre los efectos de las intervenciones que a veces no se refrenda con evidencias; segundo, las relaciones de poder entre los actores implicados, tanto globales como nacionales, incluso, regionales y locales; y tercero, participación de la sociedad civil en asuntos de la educación (Yamada, 2016, pp. 4-5). Un cambio de paradigma no es comparable a una revolución científica en una matriz disciplinaria, como la definió Thomas Kuhn (Bird, 2018); aquel implica mudanzas en un determinado sistema de acción y creencias, no es una transformación total. El término *cambio de paradigma* parece apropiado para discutir fluctuaciones en propósitos, prácticas, discursos de los actores políticos que participarán en el diseño y ejecución de las políticas educativas en México tras la pandemia de covid-19.

El paradigma vigente hasta la década de 1980 engendró una organización institucional centralista, rígida y burocrática, en la que sólo el gobierno y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) determinaban el camino a seguir. Un plan de estudios y libros de texto casi únicos invitaban a la práctica rutinaria y memorística. Las escuelas normales formaban a los maestros para que realizaran las mismas tareas durante toda su vida profesional. La orientación del sistema era enseñar; se suponía que en la escuela los alumnos aprendían lo necesario para formar parte de la sociedad. No había una evaluación sistemática de los aprendizajes y cada profesor tenía amplios márgenes de autonomía para calificar a los alumnos.

Ese modelo se implantó de modo radical durante el régimen de la Revolución mexicana, con una estructura corporativa sindical vertical y corrupta que, para finales de los ochenta del siglo xx, constituía una catástrofe silenciosa (Guevara Niebla, 1992). La calamidad empeoró con la pandemia de covid-19, que forzó a que las autoridades decidieran que el ciclo escolar 2019-2020 continuara de manera virtual y por medio de la televisión. Para el ciclo escolar 2020-2021, que para fines prácticos se llevó a cabo completamente a distancia, la Secretaría de Educación Pública instauró Aprende en Casa II, con métodos híbridos y cuyas consecuencias finales todavía se desconocen.

La cuestión hoy es cómo será el regreso a clases y qué pasará en las aulas. ¿Se replicará el pasado o hay alternativas?

Incógnitas para el porvenir

El covid-19 provocó un sinnúmero de reflexiones en la prensa sobre la pandemia y la educación; en publicaciones académicas abundan ensayos sobre esta enfermedad, sus efectos y aprendizajes (Casanova Cardiel, 2020; *Signos Vitales*, 2020). Con base en esa bibliografía, en este capítulo se despliega una tipología sobre lo que se espera con el regreso a clases. Destacan tres narrativas: la imperiosa, la innovadora y la edutópica (híbrido de *educación y utopía*).

La primera plantea, con ligeros cambios, retornar a la “normalidad” anterior a la pandemia; romantiza al pasado, la perspectiva es más doméstica que global. Al parecer es la visión que empuja el gobierno, el presidente López Obrador en persona. La segunda postula que la educación remota dejó experiencias que escuelas y docentes incorporarán en su hacer cotidiano, habrá un uso más intenso de las tecnologías de la información y comunicación para mejorar el trabajo pedagógico; si bien las propuestas toman en préstamo ideas del orden global, piensan en el sistema educativo mexicano para su puesta en práctica. La tercera esboza un cambio de paradigma siguiendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible que propone la Unesco y educadores democráticos como Paulo Freire (1993 y 2005). Es una edutopía que aboga por el ingreso a la globalización desde una postura humanista, distinta de planteamientos tecnocráticos de otras organizaciones intergubernamentales.

Una nota de método

Nadie puede predecir con certeza qué pasará en el regreso a clases. Empero, académicos dedicados a la prospectiva —o futurólogos— diseñaron herramientas para hacer ejercicios de imaginación con base en evidencia del presente y tramas razonables, los denominan *escenarios* (Godet *et al.*, 2000, pp. 38-41). La idea central es entrever, como si fuera un teatro, el comportamiento de personajes conforme a los mismos elementos, pero con perspectivas de desarrollo distintas. A pesar de que hay métodos probados para la construcción de escenarios entre académicos y organizaciones que practican la planeación estratégica, no hay un consenso firme sobre cómo deben desplegarse. Unos, citados por Tomás Miklos y Margarita Arroyo (2008) plantean que “el (largo plazo) futuro no se concibe como una línea causal pasado-presente-futuro, sino como un bucle generador de sentido y dirección social que parte de un pasado-presente cierto hacia un futuro incierto: el futuro devuelve incertidumbre al presente, lo que suscita el cambio, la evolución histórica”. Sugieren plantear escenarios alternativos con el fin de imaginar cómo será ese futuro, en vez de pronosticar determinado rumbo.

Sin embargo, otros autores que cita Alain Michel (2002) insisten en cierto determinismo del tiempo histórico y vislumbran el futuro como una extensión del presente, pero apuntan que la selección de variables para construir escenarios posibles condiciona la visión del futuro. También abogan por el levantamiento de escenarios contrastantes. Los primeros exponen los tablados a partir de un futuro imaginado; los segundos, a partir de tendencias identificadas en el presente.

Estos escenarios son puros, al igual que los tipos ideales de matriz weberiana; en la realidad podrán coexistir posturas y mezclarse dispositivos de maneras complejas. El propósito de este ensayo es transmutar los argumentos trazados en los párrafos precedentes en escenarios potenciales. Acepta las sugerencias del equipo de *Prospekit*, en principio por la flexibilidad que ofrece para montar narrativas. Lo que importa es la verosimilitud, nadie asegura que su relato represente la realidad.

Los autores de *Prospekit* advierten que el método de escenarios tiende a construir representaciones de los futuros posibles y el camino que conduzca a su consecución. Su objetivo es poner en evidencia las tendencias y

los gérmenes de ruptura del entorno. Distinguen dos grandes tipos de escenarios: 1) exploratorios, que parten de tendencias pasadas y presentes y conducen a futuros verosímiles, y 2) de anticipación o normativos. Ambos son contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro. Atención: *se conciben de un modo retrospectivo*, se narran como si fueran historia. Estos pueden ser tendenciales o contrastados, según se tome en cuenta su evolución. Para ello, sugieren: 1) delimitar el sistema y su entorno, 2) determinar las variables esenciales y 3) analizar la estrategia de los principales actores (Godet *et al.*, 2000, pp. 38-39). En consecuencia, los tres escenarios que se despliegan en este ensayo se vierten como si ya se viviera ese futuro, quizá hacia la mitad de la década de 2030. La narrativa evita una posición normativa; no se especula sobre el cómo *deberían* ser las cosas, sino cómo *tal vez* acontecerán.

Entorno general

A lo largo del régimen de la Revolución mexicana imperó una moral guardian del orden establecido, con la figura patriarcal del presidente de la república en la cúspide y una sociedad subordinada. El orden hegemónico incluyó un currículo único, libros de texto similares y una pedagogía uniforme donde el maestro dirigía, los alumnos cursaban; el docente dictaba, el alumnado obedecía; el profesor calificaba, los estudiantes hacían las tareas.

La transición a la democracia disolvió ese régimen, las relaciones de poder mudaron en el gobierno y la sociedad; la política educativa dejó de ser monopolio de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); emergieron nuevos actores: académicos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil. Mucho ha cambiado en México y su educación. Sin embargo, en lo fundamental, la plantilla moral, el guion curricular y la pedagogía variaron poco. El paradigma educativo tradicional tuvo vigor hasta que llegó la pandemia de covid-19 y dictó un encierro forzado. El magisterio representó un papel de primer orden, fuera de toda uniformidad.

Variables primarias

No obstante que las materias medulares, Lenguaje y Matemáticas, ocupan más horas de enseñanza en educación básica, contienen valores más implícitos que evidentes, de acuerdo con Sylvia Schmelkes (2002). El foco de este capítulo es la educación ciudadana, el tipo de persona que se espera la escuela contribuya a formar. Educadores, científicos sociales y filósofos, de Emile Durkheim a Paulo Freire, de Francisco Ferrer Guardia a John Dewey, hicieron intentos por brindar conceptos para definir e interpretar el qué, el para qué y el cómo del civismo. No hay una teoría unificada, aunque en términos generales estos y otros autores coinciden en que la escolaridad es la vía para socializar o reproducir los valores cívicos de una sociedad.

Si bien el civismo es un empeño de naciones, es cada vez más una afán global y conceptos o evidentes “ideas viajeras” predominan en los planteamientos curriculares. Recordemos que, como expresó Karl Marx, las ideas dominantes son las de las clases dominantes. Empero, no son las únicas ni semejantes, pero sí constituyen el “conocimiento oficial” o hegemónico. Por ejemplo, el currículo manifiesta guiones cognoscitivos, establece discernimientos adecuados al país de que se trate, pero no está exento de conflictos. Según Gert Biesta (2015, p. 348), el currículo es el resultado de una lucha entre grupos y partidos que tienen diferentes intereses en lo que debe representar y realizar. Muchos académicos trabajan en una tradición que considera este dispositivo como parte de un proyecto nacional. Sin embargo, “en la dinámica contemporánea la elaboración del currículo tiene lugar cada vez más a escala transnacional y global [...] en la política educativa de un país, los asuntos curriculares tienden a ser prerrogativa de los gobiernos nacionales”. En otras palabras, hay una dialéctica entre lo local y lo global (Arnove, 2013).

Bradley Levinson (2005) revisó investigaciones y compuso una tipología de las tres perspectivas sobresalientes: la de los valores perdidos, la de rendición de cuentas y la del ciudadano crítico. Aplica esos conceptos para analizar el surgimiento y ejecución de la asignatura de Educación cívica y ética en la secundaria mexicana. Cada perspectiva es congruente con cada uno de los escenarios que se proponen para el análisis de este capítulo, aunque en orden diferente a como las planteó Levinson. La primera coincide con el afán del presidente López Obrador de restaurar el régimen de

la Revolución mexicana; la segunda, con las corrientes internacionales que pregonan organismos intergubernamentales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, perspectiva que propone innovaciones; y la tercera, con la escena de la edutopía.

La postura de los “valores perdidos” llama la atención sobre la desintegración social, como el aumento de la violencia, la corrupción, el divorcio y el desprecio de la autoridad adulta. La conjetura de esta perspectiva es que los valores tradicionales de respeto, honestidad y obediencia cayeron en desuso. Antes, durante el régimen de la Revolución mexicana, había un fuerte sentido de la jerarquía social que desapareció con la globalización y las complejidades de la transición democrática.

El punto de vista de la “rendición de cuentas” exige una mayor transparencia en la gestión pública y formas de evaluación válidas y neutrales para valorar la “calidad” educativa y pensar en la nación como parte de la dinámica global. Los objetivos de transparencia y calidad exigen transformaciones tanto institucionales como personales; importa más el ciudadano que la organización gremial. El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 del gobierno de Carlos Salinas de Gortari sembró el germen de este paradigma (SEP, 1989). Para el diseño y ejecución de la práctica escolar se apoya en las tecnologías de la información y la comunicación y en la inteligencia artificial.

El enfoque del “ciudadano crítico” destaca la importancia de crear hábitos democráticos profundos y una cultura política que apoye la transición democrática a largo plazo; exige una nueva sensibilidad participativa entre los ciudadanos. Esta intervención supone un espíritu de diálogo respetuoso y de cuestionamiento, en el que jerarquías sociales y normas existentes son objeto de crítica constante. Este arquetipo coincide con planteamientos humanistas que postula la Unesco para una educación democrática y equitativa con planteamientos para el plazo largo que se enmarcan en la noción de edutopía (Ornelas, 2012; Unesco, 2015a y 2015b).

Estrategias de los protagonistas

No obstante que en el sistema escolar participan numerosos actores políticos y sociales, el núcleo del análisis se centra en los dos principales: el jefe de gobierno y los maestros y sus organizaciones. Fijar las estrategias que cada uno de estos protagonistas desplegará en el futuro parece imposible sin tomar en cuenta el presente y el pasado. Las tendencias pasadas, según los futurólogos, son aparatos y mecanismos difíciles de mover de manera radical; todo cambio de paradigma, aunque sea exitoso, contiene sedimentos de esas tendencias.

Mirar la historia desde el mañana demanda dosis de imaginación y especulación; la construcción de escenarios abstractos es un ejercicio complejo. Pero vale la pena concebir futuros alternativos.

Primer escenario: restauración jerárquica

Les tomó tres gobiernos consecutivos a Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados conseguir la meta: restaurar la república imperial. No con sus contornos completos, como en el régimen de la Revolución mexicana, mas sí con sus distintivos principales, aunque siempre bajo la presión de los opositores políticos y segmentos sociales inconformes. El concepto de república imperial que acuñó Enrique Krauze, inspirado en las obras de Daniel Cosío Villegas, plasma un régimen unipersonal donde las facultades que ejercía el presidente en la era del PRI conjugaban la figura del líder carismático con una racionalidad burocrática piramidal. En la cúspide, un hombre fuerte investido de poderes metaconstitucionales (Krauze, 1997). El sistema se fue con la apertura económica y la transición a la democracia electoral y, según la narrativa de la autollamada Cuarta Transformación (4T), llegó la época neoliberal.

El presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO, 2018-2024) institucionalizó su proyecto político —personalista— que implicó un ejercicio vertical del poder, una política de masas que desdeñó instituciones formales y órganos de autoridad, al mismo tiempo que con la bandera de “primero los pobres” construyó una clientela política fiel. El tercer gobierno de la 4T se parece mucho al del viejo sistema priista y, aunque es

hegemónico, el presidente ya no es el poderoso inefable. Arnaldo Córdova apuntó que el régimen de la Revolución mexicana fue una forma de gobierno populista que, con el ánimo de aminorar la lucha de clases, ofreció reformas sociales a las masas como seguridad social y educación pública (Córdova, 1973). Con reformas constitucionales, nuevas leyes y decretos, el gobierno de AMLO configuró un andamiaje legal que fundamentó el “conmigo o contra mí”, “los de adentro y los de afuera”. Eso le permitió seguir en el ejercicio del poder desde su finca en Palenque. En la plaza pública se le conoció como el nuevo *Jefe Máximo*.

Sin embargo, aunque el *Jefe Máximo* no ejerció de árbitro supremo — su *maximato* fue breve —, persiste la polarización social que sembró con su forma peculiar del ejercicio del poder: él, siempre él, en toda su narrativa. Subsisten muchos de los males que se agravaron en su gobierno, como la desigualdad social, la corrupción en todos los ámbitos del poder, la violencia criminal y la crisis económica continua que —es una paradoja— no causaron una crisis de legitimidad. Con todo y la división social, las regencias subsecuentes de Morena, su partido político, alcanzaron grados de gobernabilidad, en parte gracias al apoyo del gobierno de Estados Unidos que la Presidencia aceptó de mal modo. Con todo, no permitió que México se convirtiera en un narcoestado. Pero continuaron las líneas principales de la política social que inauguró el gobierno del presidente López Obrador, en especial en el sistema escolar.

Aunque con ciertas dificultades por las críticas constantes de periodistas, académicos y organizaciones de la sociedad civil que recibió el gobierno de López Obrador por querer imponer un código moral único cargado de preceptos religiosos y normas rígidas, logró modificar el currículo y animar un guion cognoscitivo a su gusto. Hoy en las galerías oficiales, con ligeros cambios, mantienen los símbolos que usó el presidente López Obrador: el color del partido en actos oficiales, las estampas de Hidalgo, Juárez, Madero, Cárdenas y, por varios años, hasta mediados de 2029, el retrato de un AMLO sonriente. En lugar de la famosa Mañanera, los gobernantes subsecuentes ofrecieron una conferencia por semana y trataron de conciliarse con la prensa seria. Sin embargo, subsiste parte de la retórica del pueblo bueno.

El guion curricular que propuso el presidente López Obrador se coronó en 2024, con la reformulación de planes de estudio para primaria y

secundaria, y la reelaboración de los libros de texto de Historia, Geografía, Español y Civismo —en especial Civismo, que ya no se denominó Formación cívica y ética— que comenzó a colocar en la agenda pública en 2019. En el guion curricular se glorifica al nacionalismo y persiste, aunque en el margen, la retórica del pueblo bueno y ricos inmorales.

Aunque con ligeros cambios, la insignia moral instaurada en el currículo oficial y diseminado en varias materias apuntó al modelo de los valores perdidos que expuso Levinson. López Obrador fundamentó dicha trama en dos piezas que puso en circulación en persona: *La cartilla moral*, de Alfonso Reyes en 2019 —si bien tiene fecha de impresión de 2018— y la *Guía ética para la transformación de México* (Gobierno de México, 2020). No obstante, el propósito central, donde apuntaló su eje personalista, brotó en una pieza improvisada en abril de 2021.

No se requiere de un estudio pormenorizado de las piezas oratorias o escritos de López Obrador para documentar su apego al modelo de los valores perdidos; lo expresó en el primer párrafo de la presentación que hizo de *La cartilla moral*: “La decadencia que hemos padecido por muchos años se produjo tanto por la corrupción del régimen y la falta de oportunidades de empleo y de satisfactores básicos, como por la pérdida de valores culturales, morales y espirituales” (Reyes, 2018). Pudiera pensarse que evocó aquella sociedad patriarcal del régimen de la Revolución mexicana, donde cada uno ocupaba su lugar en la jerarquía social y todos se encontraban bajo la égida del presidente (emperador). Esa visión ensalza la candidez de las masas: “Tenemos un pueblo obediente”, pontificó el 28 de octubre de 2020.

Tal vez más importante, en términos de educación ciudadana, fue el impulso que dio el presidente López Obrador a su *Guía ética para la transformación de México*. Parecía claro que su propósito fue influir en la conducta de los ciudadanos de México. Fue una proclama moralizadora cargada de preceptos que consideraba virtuosos; sugirió que con ellos regía su actuar en esta vida y en su función de gobernante.

La *Guía* exhibió 20 cánones que parecían encauzados a catequizar a los creyentes de la 4T y quizá convencer a irredentos. Aunque fue escrito por un equipo de colaboradores, el documento reflejó la inclinación del presidente, reiteró sus arengas contra el régimen neoliberal y su defensa de la igualdad social y la justicia por encima de las leyes “injustas”. Buena

parte de esos cánones se incorporaron en las materias de Civismo desde cuarto de primaria hasta tercero de secundaria en el plan de estudios de 2024. A pesar de las críticas de intelectuales, organizaciones académicas y sociedades de padres de familia, los libros permanecieron inalterados hasta que en 2033 la SEP insertó ligeras modificaciones y de nuevo se introdujeron asuntos internacionales, ausentes de los textos por diez años.

En la plaza pública, el anuncio de la *Guía* se recibió con escepticismo; obtuvo más críticas —y mofas— que halagos. Gilberto Guevara Niebla, por ejemplo, en una carta pública, parafrasea a Nietzsche y piensa que tal proclama representaba una “moral de rebaño”. Además, juzgó que es “un panfleto superficial, contrahecho, improvisado, plagado de faltas y de enunciados erróneos tanto por su estructura lógica o como por su contenido ético” (*La Crónica de Hoy*, 12 de enero de 2020).

La *Guía* incluyó de todo: valores universales contemplados en las mayores religiones del mundo y prescripciones para alcanzar la felicidad. El repertorio de contenidos metafísicos incluyó respeto y disfrute de la vida, placer y sufrimiento, fraternidad, diferencia e igualdad, amor, gratitud, dignidad y perdón. En un tono terrenal, también discurrió sobre justicia y leyes, autoridad y poder, riqueza, economía y trabajo. Abrazó preceptos sobre familia, verdad, confianza, fraternidad y naturaleza. Una creencia entrañable del presidente fue redimir a México de la herencia neoliberal. Por ello, el canon 10 planteó: “Desde una perspectiva humanista, los criminales y corruptos pueden redimirse por medio de la reflexión, la educación e incluso la terapia psicológica... Prefiere la libertad a la prohibición; la escuela, a la cárcel; la esperanza, a la desconfianza y la sospecha”.

Guevara Niebla criticó con severidad el intento moralizador. Consideró que el principio de que el gobierno debe tutelar la moral de la sociedad proviene de la colonia, donde reinaba un código ético único, el de la religión católica. Con todo, cabe la posibilidad de que la inspiración de AMLO también emanara del sincretismo cultural del régimen de la Revolución mexicana, que abrevó en la escuela primaria siendo niño y que nutrió de sus primeras experiencias en la política, en el PRI de los setenta del siglo XX. Ello, combinado con su postura de creyente. Quizás añoraba aquel régimen donde la idiosincrasia nacional pesaba más en el actuar cotidiano de los ciudadanos que las consideraciones cosmopolitas, cuando el presidente estaba en la cúspide de la estructura política y social.

La *Guía* evocó al “pueblo bueno y obediente”, a la “lealtad ciega”. Así concibió el presidente López Obrador la “revolución de las conciencias”. No obstante, su propósito egoísta y hasta narcisista al promover nuevos libros de texto gratuitos se le escapó en un acto sobre el aniversario luctuoso de Emiliano Zapata, el 10 de abril de 2021, en Puebla. La esencia de su visión: “Decían: ‘¿Para qué vas a estar ya recordando a los héroes, a Hidalgo, a Morelos, a Juárez, a Villa, a Zapata, al general Cárdenas? No, no, no, ya no’. Cambiaron hasta los contenidos de los libros de texto, quitaron el civismo, quitaron la ética, entonces, con el triunfo de nuestro movimiento va pa’trás ahora”. Agregó: “Cómo no vamos a saber de dónde venimos, ¿por qué estoy aquí?” (*Animal Político*, 11 de abril de 2021). Esta interrogación, “¿por qué estoy aquí?”, ofreció la clave: quería que su figura se viera como la esencia de la historia patria.

El 12 del mismo mes ratificó en la Mañanera: “Sí se van a modificar los contenidos, ¿cómo vamos a estar nosotros impartiendo clases, enseñando, con libros del periodo neoliberal? Hay un equipo muy bueno que está trabajando en eso y no hay nada de extremismos porque eso no ayuda, los extremistas no aportan, es conocimiento sobre valores culturales, morales, espirituales, eso es” (*Excélsior*, 13 de abril de 2021). Su esposa comandó ese equipo.

Aunque un juicio de amparo que promovió Suma por la Educación —una organización de la sociedad civil— en julio de 2021, junto con los efectos de la pandemia de covid-19, retrasó por casi dos años la elaboración de los materiales que deseaba, el presidente logró el propósito para el ciclo escolar 2024-2025. La parte fundamental de aquella camada de libros estuvo en la revisión de la historia patria, la exaltación del pasado azteca, la glorificación de los héroes favoritos del presidente y de él mismo. Alguien alegó que violentaba el espíritu laico de la Constitución por referirse a valores religiosos; incluso, molestó a personajes de su movimiento que en sus años mozos habían sido de izquierda, comunistas, socialistas o liberales jacobinos; pero no criticaron los libros de manera expresa hasta que terminó el gobierno de AMLO. Los planes de estudio y los textos continuaron vigentes el sexenio subsecuente y parte del presente.

Las corrientes sindicales reaccionaron conforme a sus prácticas. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se opuso con todo y fue consecuente: en sus territorios no se estudiaban los textos

oficiales. En su lugar promovieron, pero con mayor vigor que en el pasado, sus libros propios, cargados de ideología revolucionaria, glorificación de los maestros guerrilleros, como Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, y figuras notables de las revoluciones del siglo xx: Lenin, Mao y el Che Guevara. La corriente institucional nunca protestó, pero tampoco elogió los textos; practicó una oposición mustia. No obstante, sus liderazgos obtuvieron logros, como en el viejo corporativismo. Regresaron los comisionados sindicales a raudales, sus fieles cogobiernan en la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, se habla de *aviadores* y nóminas secretas, a pesar de que el presupuesto para educación no crece desde 2019.

Investigadores de la educación documentaron que la mayoría de los maestros no utilizaba los libros oficiales en sus clases, dictaban resúmenes con base en los libros anteriores. Un estudio de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación ratificó que, en efecto, la mayoría de los libros estaban desactualizados, eran antipedagógicos y contenían fallas de contenido. Tal vez por ello, al concluir el ciclo escolar 2033-2034, el gobierno anunció una reforma en los planes de estudio y cambios en los libros de texto.

No hizo la crítica al pasado reciente, pues es heredero de la todavía llamada 4T, pero no puede ocultar la desgracia educativa: altos índices de abandono, inconformidad de los docentes, deterioro institucional y bajo rendimiento escolar de los alumnos. La calidad educativa dejó de medirse en 2028, cuando la OCDE ya no aceptó que México participara en el Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA), por irregularidades y chapuzas detectadas en las dos mediciones anteriores.

En el mundo oficial nadie anuncia la extinción de la 4T, aunque Morena es cada vez más chico y varios de sus satélites buscan otras perspectivas. Las elecciones de 2036 serán tal vez las más competidas del siglo XXI. Dado el deterioro gubernamental y la persistencia de la crisis económica, la pobreza y la violencia criminal —aunque ya no tan embarazosa como en el sexenio de López Obrador—, parece seguro que la segunda república imperial llegará a su fin; se avizora una crisis de legitimidad. Los libros de texto y el esquema curricular de aquel sexenio no siguieron el derrotero que quería el patriarca; los maestros nunca aceptaron la moral de rebaño.

Segundo escenario: la modernización *strikes back*

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) terminó en un fracaso estruendoso. El líder carismático, aunque ejerció un poder inconmensurable y personalista, no pudo imponer su voluntad sobre sus seguidores, la lealtad ciega se acabó cuando llegó el momento de elegir candidato para sucederlo. Parece que la falta de respeto a la institucionalidad le cobró caro. Morena no se consolidó como partido político, nunca dejó de ser un movimiento. El presidente tutelaba las relaciones de poder en su interior.

Cuando AMLO destapó a su *corcholata* —así fue su lenguaje peculiar—, los candidatos desfavorecidos, que habían trabajado con ahínco por su candidatura y hecho arreglos, rompieron la unidad. El canciller se lanzó por el Partido Verde, cuya dirigencia previó que, aunque perdiera, tendría votos suficientes para mantener su cuota de poder. El Partido del Trabajo cobijó las ambiciones del líder del Senado. Ninguno de los dos tuvo empacho en mostrar su enojo por haber sido marginados dos veces con encuestas *gansito* (así las denominó el mismo expresidente de Morena defenestrado en 2022). Muchos militantes, que llegaron al lopezobradorismo al calor de la campaña de 2018, abandonaron el barco al presagiar su hundimiento, que comenzó a advertirse cuando en marzo de 2022 ganó el referéndum de revocación de mandato por un escaso margen.

En consecuencia, la alianza opositora —compuesta por el PAN, el PRD y el PRI— reanimó como un eco propuestas del Pacto por México de 2013, entre ellas puntos sobre la educación. Con un candidato ciudadano —no militante de ninguno de los tres partidos— se alzó con la victoria. No obstante que el candidato era poco conocido antes de la campaña, con críticas a las prácticas populistas y clientelares y propuestas novedosas para las políticas sociales, en especial para las clases medias, obtuvo el voto mayoritario. En el Congreso la alianza consiguió el 51% de las curules, mientras que las huellas de la campaña impidieron que los antes compañeros de Morena, el PT y el PVEM se enlazaran de nuevo; Movimiento Ciudadano fue el partido bisagra. Gobernar e impulsar un proyecto sin cambiar la Constitución no fue fácil, como tampoco lo fue equilibrar las relaciones de poder entre los miembros de la coalición ganadora.

Sin embargo, con un gabinete compuesto por miembros de la alianza en las posiciones políticas por excelencia, como Gobernación y Desarrollo Social —que retomó su antiguo nombre—, empresarios en áreas de economía y paraestatales productivas, personajes de la sociedad civil en puestos clave y académicos de prestigio en otras dependencias, el presidente electo instaló un piso de legitimidad. Las estrategias para la salud, la mejora en servicios sociales y la educación fueron los pilares de la gobernabilidad democrática, aunque no exenta de tensiones.

Desmontar el andamiaje institucional de la Cuarta Transformación implicó una labor de zapa legislativa para reformar lo que no requería cambios a la carta magna. Los ajustes en leyes de educación y otras no fueron un asunto tan complicado. En el sector educativo, por ejemplo, había cansancio por el desprecio institucional y los recortes presupuestales frecuentes en el gobierno de AMLO. No resultó una tarea titánica borrar de la Ley General de Educación el capítulo de la nueva escuela mexicana (que, además, nunca rindió frutos) y otras disposiciones. Varios de los integrantes del nuevo grupo dirigente en la Secretaría de Educación Pública, que habían sido parte del alto funcionariado en gobiernos precedentes al de la Cuarta Transformación, tenían experiencia para negociar. Además, tendieron puentes con organizaciones intergubernamentales como el Banco Mundial, la OCDE y la Unesco.

Si bien no dependieron por completo del *Modelo educativo para la educación obligatoria: educar para la libertad y la creatividad*, impulsado en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), retomaron varias de sus premisas para promover nuevos planes de estudio y tramas curriculares (SEP, 2017). El discurso de los dirigentes privilegió una visión laica y científica para el desarrollo del currículo con un rechazo claro a la perspectiva metafísica que impulsó el gobierno de AMLO; desechó los libros de texto elaborados en el gobierno anterior, cargados de cánones morales y culto a la personalidad de los héroes como resonancia de la personalidad del entonces presidente. En una alocución en 2025, el secretario de Educación Pública expresó que *La cartilla moral* de Alfonso Reyes era una pieza de la literatura nacional de gran trascendencia, mas no debería constituirse en una orientación ética obligatoria. No mencionó la *Guía ética para la transformación de México*, pero con discreción la colocó en el cesto de documentos olvidables.

Se apoyaron en la inmensa cantidad de conocimiento que investigadores de la educación y de otros campos construyeron durante la pandemia e incorporaron uno más intenso de las tecnologías de la información y la comunicación e innovaciones de educación virtual. También retomaron acuerdos con la OCDE; México regresó a las pruebas PISA y otras más del repertorio de esa organización. Postularon que evaluar es proporcionar información fiable de los resultados de la educación, lo cual mostraba congruencia con los principios de rendición de cuentas, transparencia y buen gobierno.

Si bien provocaban rechazo y hasta oposición militante, la SEP retomó “ideas viajeras” planteadas por los organismos multilaterales conforme a premisas del Movimiento de Reforma Educativa Global (GERM, por sus siglas en inglés; Hargreaves 2015; Sahlberg 2015), como una descentralización administrativa y de gobierno. Al mismo tiempo, se mantenían centralizados el diseño del currículo, la elaboración de libros de texto, el sistema nacional de evaluación y el sistema de información y gestión educativa. La oposición se contrajo al final del sexenio porque el gobierno canalizó recursos financieros crecientes al sector educativo y porque, a la par, el presidente y su funcionariado alababan al magisterio, mejoraron sus ingresos y el apoyo a las escuelas normales fue patente.

Además, en el Congreso, el nuevo grupo dirigente —aunque no era hegemónico— pudo abrogar las dos ordenanzas del sector educativo emblemáticas de la Cuarta Transformación: la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y la Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la educación. Si bien hubo controversias agudas y oposición constante de los grupos sindicales y de muchos docentes de base, al final del sexenio 2024-2030 se había minado buena parte de la resistencia a la modernización del sector educativo gracias a que la alianza gobernante utilizó herramientas políticas e institucionales para contender con las diferentes corrientes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Un equipo de políticos experimentados y tecnócratas competentes, liderado por el secretario de Educación Pública, desplegó negociaciones con las facciones del sindicato. En la parte laboral accedió a ciertas demandas del magisterio, como modificar por completo el estatuto de la Unidad

del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Usicamm), incluso cambió de nombre y se unió con lo que se denominó el nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Pero no concedió a los líderes sindicales su demanda principal: cogobernar en los sistemas de incentivos o pago por méritos. Al contrario, conforme al espíritu neoliberal —con el que se identificaba el alto funcionariado, pero mantenía discreto en la retórica— el equipo de la SEP instituyó mecanismos precisos de transparencia y rendición de cuentas.

Aunque pareció extraño a los observadores, según encuestas levantadas entre los maestros, la mayoría aprobaba las medidas que impulsaba el gobierno. La claridad en la exposición de motivos, instrumentos más sencillos —o menos complicados— con apoyo de tecnologías que la mayoría de los docentes ya manejaba y, sobre todo, la transparencia en la publicación de los resultados de las pruebas, le proporcionaban credibilidad. Por ejemplo, cada solicitante de estímulo horizontal o concursante para promoción a puestos de dirección o supervisión conocía su puntaje y estimación de su desempeño segundos después de concluir con el ejercicio. El nuevo INEE no tenía autonomía constitucional porque no se reformó el artículo 3º, mas su junta directiva disfrutaba de grados de potestad técnica e independencia política.

Donde hubo más debates teóricos y controversias políticas fue en la definición de las pautas curriculares. Mientras la SEP naturalizaba algunos de los propósitos del GERM o modelo internacional de reforma educativa, como lo denominó Jason Beech (2008), muchos maestros y dirigentes sindicales se oponían. En cierta forma, atentaba contra tradiciones y prácticas pedagógicas bien arraigadas. Incluso, los antagonistas más radicales acusaban que querían resucitar el modelo educativo que impulsó el gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, dados los avances en reglas claras, limpieza en la comunicación de los resultados de desempeño de docentes y alumnos y, sobre todo, por la mejoría en ingresos y apoyo tangible al normalismo, las propuestas modernizadoras de la SEP también tenían defensores entre el magisterio. Tal política se consolidó a mediados del sexenio 2030-2036, cuando —a partir de 2027— la coalición gobernante repitió triunfos en congresos y gubernaturas y luego en la presidencia de la república.

La puesta en práctica de las plantillas curriculares exigía un esfuerzo considerable para los docentes. Si bien en teoría parecían adecuadas las consignas de que los docentes mejoraran sus habilidades de comunicación, fueran más creativos y flexibles, experimentaran con métodos de solución de problemas y adquirieran destrezas para trabajar en grupos —que elevaba la importancia de los consejos técnicos escolares—, ponerlas en ejercicio significaba una mudanza radical en la práctica docente. La vieja consigna modernista de *aprender a aprender* motivó más arengas que aplicaciones metódicas.

Con todo, tras lustros de brega y continuidad en la política de modernización y con el debilitamiento de las corrientes del SNTE a partir de 2031, el nuevo presidente emprendió una cruzada para cumplir una promesa de campaña: *dignificar* la profesión docente. Con base en el discurso de transparencia, rendición de cuentas y en la legislación laboral asociada al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el T-MEC, el presidente argumentó que cada docente debería conducir su trayectoria profesional, que no necesitaba que otros —en referencia a los cabecillas de las facciones del SNTE— determinaran su derrotero. Abogó por un sindicalismo libre, no corporativo y mediante una tecnología del poder que utilizaba lo mismo pertrechos políticos que normas burocráticas, decretó que, a partir de febrero de 2031, el gobierno dejaría de retener el 1% del salario de los maestros para entregarlo al sindicato. Fue la puntilla a la afiliación obligatoria.

Esa maniobra causó malestar en los liderazgos y también en segmentos veteranos del magisterio, los cuales, sin los recursos abundantes que estaban acostumbrados a manejar los cabecillas, no pudieron maquinar una oposición vigorosa. Perdieron sus cuotas de poder. Para comienzos de 2035 proliferaban asociaciones, federaciones, sindicatos y otras organizaciones magisteriales sin apoyo gubernamental. Empero, la mayoría del magisterio optó por no pertenecer a ninguno. El espíritu individualista de la profesión comenzó a florecer.

El gobierno acompañó la estratagema de finiquitar al SNTE con estrategias de formación docente, modernización del currículo de las normales y, con el apoyo de la OCDE y otros organismos intergubernamentales, se aplicó desde temprano en el sexenio a modificar planes de estudio y nuevos textos para la educación básica y media. Aunque invitó a docentes a participar y organizó consultas, la SEP determinó el itinerario y elaboró

las propuestas principales. Retomó la idea del docente profesional, como en el contexto internacional, redujo el número de materias en primaria y les quitó a los maestros cargas extraordinarias. Con los avances en la informática, el papeleo —la *tramitología*, en la jerga del sector— disminuyó de forma considerable. Aunque era una reforma escolar de arriba hacia abajo, poco a poco ganó legitimidad.

El propósito de que la escuela contribuyera a forjar un nuevo tipo de ciudadanía, mexicana y global, trastocaba los valores tradicionales. Como en el resto del mundo, la globalización y el “nuevo neoliberalismo” (con una distribución del ingreso y beneficios sociales menos inequitativa) patrocinaba una moral individualista; el grupo y el trabajo en equipo eran fundamentales en las tareas de docentes y alumnos, pero la asociación era voluntaria. El tipo de deliberación democrática en escuelas y con padres de familia y el uso más intenso de herramientas virtuales calaron paso a paso. Además, la modernización del aparato burocrático, la transparencia y la rendición de cuentas —aunque sin prisa— contribuyeron a que el ciudadano se apegara más al Estado de derecho. No del todo, hay costumbres perdurables, pero normas y reglas formales penetraron en la vida escolar.

La vieja retórica de la Cuarta Transformación había pasado a la historia y el neoliberalismo retomaba el poderío en la conducción de la sociedad y el sistema escolar.

Tercer escenario: la edutopía en marcha

La campaña para la renovación de la presidencia de la república y el Congreso federal de 2023-2024 estuvo cargada de violencia, asesinatos de candidatos como nunca en la historia, intervención del crimen organizado y descalificaciones entre los contendientes. El gobierno de la Cuarta Transformación dejó al país fracturado, colmado de rencores sociales y a la economía en crisis. No obstante, la corcholata que destapó el presidente Andrés Manuel López Obrador, en lugar de unir, dividió a Morena. La alianza entre el PAN, PRI y PRD que parecía realidad se quebró debido a las ambiciones de sus liderazgos y a la intervención del gobierno.

La fatiga del país se reprodujo en los partidos políticos que no pudieron conciliar a sus partidas internas. Un personaje desconocido para la

mayoría, aunque con prestigio en su medio, emergió como candidato. Un empresario del centro del país, quien hizo su fortuna con base en esfuerzo, inteligencia y educación y cuyas empresas nunca evadieron impuestos ni se prestaron a ilegalidades; además, sobrevivieron a embestidas del crimen organizado, pues él siempre se negó a pagar piso y prefirió invertir en seguridad para sus empleados y sus negocios.

Esta experiencia le sirvió para ser elegido presidente de su municipio, uno de los más prósperos del país, en 2021. En sólo dos años, la ciudad se convirtió en la más pacífica de México. Con planes audaces, capacitación de policías y uso de tecnología frenó la escalada de violencia y mejoró los servicios públicos en general. Uno de los distintivos de su alcaldía fue su preocupación por la educación. Primero, canalizó recursos del municipio y donaciones de sus empresas para garantizar la seguridad sanitaria de los planteles, así como para reparar las escuelas dañadas por el abandono y el vandalismo que proliferó durante la pandemia de covid-19. En el primer año de su gestión todas las escuelas públicas contaban con agua potable.

Él sabía que no podía intervenir en asuntos curriculares ni magisteriales. Sin embargo, en sus visitas semanales a planteles dialogaba con docentes, directivos y padres de familia. Poseía capacidad de comunicación con niños y adolescentes, mostraba empatía por sus problemas y, en más de una ocasión, de su propio peculio, apoyó a niños con necesidades y se mostraba cercano a quienes sufrían de alguna discapacidad. A veces discurría sobre la importancia de la educación para el presente y el futuro de las personas y de la sociedad. Citaba a educadores humanistas y piezas de la Unesco. Señalaba que la educación, en especial la pública, era el pilar más importante para una sociedad y un planeta sustentables. Hizo de la sustentabilidad su consigna de gobierno. Pronto la plaza pública nacional notó y destacó sus logros.

Eso le trajo mayor reconocimiento. Empero, el presidente del partido que lo postuló le reclamó porque no puso en la administración nada más a cuadros leales y en puestos de poca relevancia. El alcalde ensambló un equipo conformado por gente de su confianza, administradores de sus empresas, profesores de la universidad local con cierto prestigio y ciudadanos que habían destacado en alguna actividad. Entabló relaciones de concordia con miembros del ayuntamiento, aunque antes no los hubiera tratado, y

forjó convenios con empresas extranjeras para que invirtieran en el municipio. Su posición geográfica tiene ventajas económicas debido al T-MEC.

Una persona que resultó de importancia y a quien el municipio decía que le debía la mayor parte de su carácter —además de a sus padres, quienes le brindaron una crianza apropiada— fue su profesor de ética y otras materias en sus años de preparatoria. Lo invitó a que fuera su asesor y le apoyara con sus discursos. El profesor, con su doctorado en educación recién concluido, hizo mucho más. Como miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) convenció al presidente municipal de proponer a su ciudad como sede del Congreso Nacional de Investigación Educativa de 2023. La pandemia había cedido, de modo que fue presencial y remoto al mismo tiempo. El COMIE recibió más sostén —sustento, decían— del municipio que del gobierno y la Secretaría de Educación del estado; no se diga del gobierno federal, que no le confirió ningún refuerzo. La SEP ni siquiera envió a un representante a la ceremonia de inauguración.

Ergo, los dirigentes del COMIE invitaron al alcalde a que diera la bienvenida. ¡Sorpresa! Se dirigió a la élite de investigadores de la educación como sus pares. Su pieza estuvo cargada de conceptos sobre la educación nacional y los Objetivos del Milenio de la Unesco. “Educación sustentable, para una sociedad sustentable”, fue el título de su conferencia. Su facundia y su pasión atrajeron la atención del auditorio. Sin que fuera un propósito explícito, planteó un proyecto de reforma —sustentable y humanista— de la educación nacional. El COMIE difundió la pieza en sus redes sociales, algunos periódicos nacionales la captaron y le dieron difusión. Columnistas notables comentaron que el personaje ejercía un gobierno eficaz y miraba al futuro. Periodistas y políticos desencantados de sus partidos comenzaron a especular sobre su candidatura a la presidencia. Fue en noviembre de 2023.

El presidente de su partido se apoderó de la candidatura. Pero un partido emergente, el PMS, Por un México Sustentable, fundado por ecologistas y disidentes de otras fuerzas políticas, le invitó a que fuera su candidato a la presidencia. Después de meditarlo y consultarlo con familia y asesores, aceptó el lance, que resultó favorable. Hubo un tropel de candidatos a la presidencia. El PVM y el PT postularon a quienes no favoreció AMLO; PAN, PRI, PRD y MC lanzaron aspirantes propios. Tras una campaña que se diferenció de los demás candidatos por no alimentar diatribas y poner más

acento en las propuestas, el PMS obtuvo la mayoría de los votos, apenas el 23%, pero, al no haber segunda vuelta, su candidato resultó el ganador, mas logró su designación de presidente electo tras una brega tediosa de impugnaciones e injurias. Comenzó su gobierno el 1 de octubre de 2024 con todo cuesta arriba: el Congreso dividido en fracciones, la economía en crisis, el desempleo creciente, una violencia criminal que parecía imparable y un aparato burocrático ineficiente y lleno de funcionarios corruptos.

Para 2028, si bien no era boyante, se recuperó el crecimiento económico, entre otras cosas a causa de la inversión en energías limpias, vías de comunicación e infraestructura. La certidumbre en el Estado de derecho fue clave para aumentar el ritmo de la inversión. Además, la violencia criminal disminuyó bastante gracias a la capacitación de policías estatales y municipales. El presidente continuó con el litigio contra las fábricas de armas que inició el gobierno en 2021 en Nueva York, pero al mismo tiempo incrementó los controles dentro del país; con el cambio de la burocracia en las aduanas y el auxilio de tecnologías de punta el contrabando de armas casi se abatió. También persiguió al crimen organizado expropiándole sus ganancias ilícitas; la Unidad de Inteligencia Financiera renovada fue la pieza clave. Contra lo que los restos de la 4T pregonaban acerca de que el partido en el poder quería privatizar Pemex y la CFE, el gobierno no lo hizo, no había compradores. Ambas fueron a la bancarrota y florecieron alternativas respetuosas del medio ambiente.

Desde 2025, el gobierno comenzó a destinar más recursos al sector social y a la educación. El sector educativo estaba en plena decadencia, desfondado, sin influencia en la sociedad, buena parte de la infraestructura escolar se encontraba deteriorada o en abandono y la moral del magisterio estaba por los suelos. Además, las facciones del SNTE pugnaban constantemente, ambas en búsqueda de canonjías para los líderes, aunque su narrativa de defensa de la escuela pública todavía les redituaba presencia. El secretario de Educación Pública, el antiguo profesor de ética y doctor en educación, orador elocuente y conocedor de teorías y prácticas pedagógicas, armó un discurso donde el maestro era la figura central: una persona con carácter, virtudes morales, ética laboral y espíritu de superación. Se dio cuenta de que promover cambios legales era ilusorio con un Congreso desperdigado en corrientes a veces antagónicas y siempre en conflicto. Por ello, se aplicó a cambiar reglas, sin modificar las normas.

El secretario estableció un consejo de notables, que incluyó a maestros de primaria y secundaria destacados, investigadores de la educación y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Su asesor jurídico tendió lazos con intelectuales e investigadores con el fin de ejecutar una auditoría jurídica y montar un andamiaje que le permitiera al secretario desmontar vicios y fortalecer cualidades positivas. Desarticuló a la Usicamm, redujo la presencia —que nunca fue importante— de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación y reformó reglamentos internos. Su labor más importante durante los primeros dos años fue reformular los planes de estudio y convocar a renovar libros de texto.

Él y su equipo vislumbraron que los libros sin el refuerzo de las TIC y la inteligencia artificial sería infructuoso, como lo había pronosticado un exsecretario de Educación Pública (Granados Roldán, 2021). El guion curricular mezclaba con audacia —no exenta de equivocaciones— el lenguaje internacional. Fiel a la consigna del presidente, no le dio trabajo tender puentes con la Unesco, pues el objetivo de desarrollo sustentable número 4, dedicado a la educación, de la Agenda 2030 del plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, fue guía de varios discursos de campaña. El giro fue discreto, pero radical. Ni el presidente ni el secretario peroraron en contra de la retórica nacionalista de la Cuarta Transformación; renunciaron a la diatriba, mas desarticularon con eficacia sus premisas e instrumentos principales: los libros de texto y los planes de estudio.

Si bien Lenguaje y Matemáticas continuaron siendo los ejes del currículo y México prosiguió su participación en PISA —en la prueba de 2027 no se mostraron avances y en la de 2030 fueron magros— ya no fue la medida de todas las cosas. Dada la visión del presidente —y del secretario de Educación Pública— sobre sustentabilidad en la naturaleza y la sociedad, el acercamiento a la Unesco fue patente; en lugar de reproducir el discurso de educación para la vida —el emblema de la OCDE— en los documentos oficiales, se naturalizó el concepto de calidad de la educación en la visión del objetivo para el desarrollo número 4: la evolución de las definiciones de calidad debe ser respetuosas de las circunstancias locales y nacionales, contextos y lenguajes, y con visión de futuro para prepararse para el mundo de mañana. La calidad de los aprendizajes debe contribuir a la realización personal y a la felicidad de los alumnos, así como al prosperidad individual y social (Unesco, 2015 y 2016).

El gobierno 2024-2030, si bien no alcanzó a superar en corto plazo los grandes errores y contradicciones en la educación, ni tuvo tiempo para desbaratar el corporativismo sindical, ni refundar el federalismo educativo, sentó las bases para que en el siguiente gobierno del PMS se mejorara bastante la educación nacional. Hubo continuidad en la conducción, el secretario de Educación Pública fue el segundo, después de Jaime Torres Bodet, que repitió en el cargo; pero este profesor de ética lo hizo en dos periodos consecutivos.

Hoy, cuando comienza el último tercio del sexenio que concluirá en 2036, el futuro de la educación se mira con optimismo. Los gobiernos del PMS construyeron un discurso emotivo, pero también realista de la situación del sistema y las posibilidades de mejoría. El secretario insiste, desde 2025, que las metas son de mediano y largo plazo, nunca apostó por lo deslumbrante, mudó de símbolos y las ceremonias fueron sobrias; tampoco usó un lenguaje pomposo. Estudioso de corrientes filosóficas de la educación, adquirió la competencia política para traducirlas en estrategias y comunicarlas con sencillez a maestros, alumnos y padres de familia. Se ganó el favor de la plaza pública. Quizá, su éxito como conductor se deba a tres atributos que puso en práctica.

En primer lugar, siempre se fijó conseguir propósitos reales; pocos, pero viables. Se tomó en serio porciones de los Objetivos del Milenio de la Unesco y puso en práctica guiones curriculares y materiales didácticos —tradicionales e innovadores— donde predominan enfoques humanistas, tanto para la escuela urbana como para las áreas rurales e indígenas. La búsqueda de la equidad dejó de ser retórica: más fondos y personal capacitado se encauzaron a zonas rurales alejadas, en especial indígenas, y áreas pobres de las ciudades. Aumentó los fondos para el programa Escuela Decorosa, al que también apoyaron organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones filantrópicas y las familias mismas. Para el año 2032 no había escuela sin equipamiento, todas tenían con piso, electricidad, agua potable y conexión a internet 3. El fin: que el aprendizaje fuera eficaz.

En segundo lugar, fortaleció la educación intercultural y bilingüe como instrumentos de inclusión social y educativa, y —junto con el empuje de la ANUIES y la comunidad de asociados al Sistema Nacional de Investigadores—, sectorizó al Conacyt en la SEP, dio más participación a los órganos

colegiados e instituyó y ejecutó reglas de operación transparentes donde cada participante rendía cuentas.

En tercer lugar, tal vez lo más importante, la parte central de su discurso fue —y es— que el derecho humano a la educación sólo se alcanzará a plenitud si el funcionariado trabaja con y para los maestros, no con los líderes sindicales. Propósito difícil de cumplir, lleno de obstáculos burocráticos y gremiales. Sin embargo, con la puesta en práctica de la democracia sindical establecida en la legislación desde 2019, las dirigencias tradicionales del SNTE decayeron y su finiquito —de todo el corporativismo sindical— llegó cuando, para cumplir con convenios internacionales, el gobierno cesó de descontar las cuotas sindicales; esto también incluyó a los patrones del sector privado. El sindicalismo libre es un activo para promover una educación de calidad e impulsar la equidad.

Una nueva moral pública invade el ambiente. Ahora sí, acaso los gobernadores quieran participar en la aventura educativa, las más venturosa de todas.

Conclusiones

En verdad, escribir el futuro es una tarea azarosa (en el sentido de que el azar puede transmutar derroteros). No obstante, el sistema educativo mexicano tiene una estructura rígida, soldada en décadas de prácticas instauradas durante el régimen de la Revolución mexicana. La alternancia democrática acarreo cambios en la política, se instituyó el sistema de partidos y un juego electoral libre. La apertura económica trajo mudanzas importantes; enterró a la economía cerrada y protegida; el Tratado de Libre Comercio y el ingreso a la OCDE, pudiera decirse, fue bautismo y confirmación del neoliberalismo en México.

Sin embargo, el corporativismo sindical sobrevivió, evolucionó a lo que Luis Rubio y Edna Jaime (2007) denominan *nuevo corporativismo*, que añadió a los rasgos del pasado el chantaje y la amenaza, lo que redituó a sus líderes ganancias políticas y canonjías. La dirigencia del SNTE, controlada por Elba Esther Gordillo, su familia y grupo cercano, utilizó con eficacia esos instrumentos y solidificó un neocorporativismo en el sistema educativo, más corrupto que en el pasado régimen. Los maestros de base,

quienes realizan el trabajo cotidiano y con su labor sostienen lo que pueda rescatarse del sistema, fueron prisioneros de ese sistema cuyo liderazgo decidía sus trayectorias profesionales (Ornelas, 2018, cap. v). La corrupción del sistema llegó a su máximo cuando la herencia y compraventa de plazas magisteriales —ilegítimas, pero institucionalizadas— se convirtieron en usanza habitual.

Tal sistema tuvo dos consecuencias. La primera es que sembró entre los maestros una moral de dependencia, de obediencia a las líneas sindicales. Muchos perdieron iniciativa, aceptaron las reglas y sus prácticas se convirtieron en rutinas, más o menos constantes. Ciertamente, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación se enfrentó a la facción mayoritaria (o institucional), pero no para cambiar la práctica docente o el precepto moral; los maestros sólo mudaron de cabecillas. La segunda es que, a pesar de los intentos de modernización de los años noventa del siglo xx y durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, hábitos y prácticas de los docentes resistieron los nuevos guiones curriculares del modelo educativo para la educación obligatoria que instituyó ese gobierno y que dismanteló el de López Obrador. Antropólogos neoinstitucionalistas denominan a esa resistencia *persistencia cultural* (Zucker, 1999).

Pudiera argumentarse que los intentos de cambio de paradigma educativo comenzaron en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari con el Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994, con una tendencia incrementalista en los gobiernos sucesivos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), y estancamiento —incluso retroceso por la entrega de funciones de autoridad al la dirigencia sindical— en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012; Ornelas 2010, 2012). Pero la esencia, la base maciza del sistema educativo, las prácticas en el *sanctum* han variado muy poco; excepto por la irrupción de la pandemia, que trastornó por completo el quehacer de las escuelas y sus actores.

En cualquiera de los tres escenarios los maestros seguirán representando un papel fundamental, son los actores principales del sistema; de sus capacidades, inteligencia y motivación dependerá el rumbo que tome la educación nacional. Es previsible que la dicotomía entre ser un trabajador dependiente de las directrices de la SEP o ser un profesional con iniciativa, capacidad de análisis y razonamiento propio seguirá marcando su moral y ética profesional: dependiente o autónoma.

El derrotero de cualquiera de los tres escenarios descritos como posibilidad de desarrollo depende de la fecha azarosa de las elecciones de 2024. El futuro no está escrito.

Manifiesto personal

Algunos futurólogos que se inclinan más por el diseño de escenarios normativos sugieren que, como una diligencia de imaginación, se les etiquete de cierta forma. Por ejemplo, el más probable, el de cambio moderado y el de mudanza radical; además apuntan cuál será el deseable desde la postura analítica que se haya desplegado.

En caso de que Morena gane las elecciones de 2024, es casi seguro que las aristas principales del presente, descritas en el primer escenario, tengan más probabilidades de continuidad; quizá también con cierto sostén en la persistencia cultural de una porción significativa del magisterio. El paradigma preponderante seguirá su trayectoria hacia una educación irrelevante. En caso de que se constituya una alianza entre los partidos de oposición y ganen la presidencia y porciones importantes de las cámaras, el paradigma modernizador acaso retome el rumbo que marcó el Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994 y continuó la reforma educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto, pero partiría de bases endebles, un sistema desfondado, maestros desmoralizados y recelosos. Incluso, pudiera ser que la SEP consiguiera implantar algunos de los atributos del GERM, pero todo el recorrido sería cuesta arriba.

Soy abogado de la edutopía, no vacilo al plantearlo como el deseable para un futuro mejor, democrático, equitativo, para forjar una patria segura y sustentable para el largo plazo. Me apoyo en consejos de Paz y Freire — quienes miraban al mundo con cristales muy diferentes—. Octavio Paz (1990) alguna vez apuntó que es vano hacerse ilusiones, mas Paulo Freire (1993) postula que los educadores nunca debemos perder la esperanza en el valor de la educación para la sociedad y para cada persona. La función de la educación cívica, según esta visión edutópica, es contribuir a formar el ciudadano de México y del mundo, con pensamiento crítico, iniciativa personal y habilidades para el quehacer colectivo; además, con conocimientos y aptitud para el trabajo productivo. Incluye que cada persona

despliegue sus conocimientos al máximo de su capacidad y engendre una cultura política que propague los valores morales universales, entre los que sobresalgan la solidaridad social y la estima por el planeta que habitamos.

Coyoacán, Ciudad de México

15 de agosto de 2021

Referencias

- ARNOVE, R. F. (2013). Introduction: Reframing Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local. En R. F. Arnove, C. A. Torres y S. Franz (comps.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham, EUA: Roman & Littlefield Publishers, pp. 1-24.
- BEECH, J. (2008). The Institutionalization of Education in Latin America: Loci of Attraction and Mechanisms of Diffusion. En D. P. Baker y A. Wiseman (comps.), *The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory*. Wagon Lane, EUA: Emerald, pp. 281-303.
- BIESTA, G. (2015). Resisting the Seduction of the Global Education Measurement Industry: Notes on the social psychology of PISA. *Ethics and Education*, 10 (3), 348-360. Disponible en <https://doi.org/10.1080/17449642.2015.1106030>.
- BIRD, A. (2018). Thomas Kuhn. En E. N. Zalta (comp.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford, EUA. Disponible en <https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/thomas-kuhn/>.
- CASANOVA CARDIEL, H. (coord.) (2020). *Educación y pandemia: Una visión académica*. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM.
- CÓRDOVA, A. (1973). *La ideología de la Revolución mexicana: La formación del nuevo régimen*. México: Era.
- FREIRE, P. (1993). *Pedagogía de la esperanza: Un reencuentro con la pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI Editores.
- FREIRE, P., Saul, A. M., Núñez, C., Casali, A. y Lima, L. (2005). *Propuestas de Paulo Freire para una renovación educativa*. Pátzcuaro, México: Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe.
- Gobierno de México (2020). *Guía ética para la transformación de México*. México.

- GODET, M., Monti, R., Munier, F. y Roubelat, F. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Zarautz, España: Prospektiker Instituto Europeo de Prospectiva Estratégica.
- GRANADOS ROLDÁN, O. (2021). Los libros de texto: ¿La disputa por el alma? *Nexos* (522), 43-46.
- GUEVARA NIEBLA, G. (coord.) (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HARGREAVES, A. (2015). Foreword to the First Edition. UnFinnished Business. En P. Sahlberg, *Finish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Education in Finland*. Nueva York: Teachers College Press.
- KRAUZE, E. (1997). *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets Editores.
- LEVINSON, B. (2005). Programs for Democratic Citizenship in Mexico's Ministry of Education: Local appropriations of global cultural flows. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12 (1), 251-284.
- MICHEL, A. (2002). Una visión prospectiva de la educación: Retos, objetivos y modalidades. *Revista de Educación*, número extraordinario Educación y futuro, 13-24.
- MIKLOS, T. y Arroyo, M. (2008). Una visión prospectiva de la educación a distancia en América Latina. *Universidades* (37), 49-67.
- ORNELAS, C. (2010). *Política, poder y pupitres: Crítica al nuevo federalismo educativo* (2ª ed.). México: Siglo XXI Editores.
- ORNELAS, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía: La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI Editores.
- ORNELAS, C. (2018). *La contienda por la educación: Globalización, neocorporativismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PAZ, O. (1990). *Pequeña crónica de grandes días*. México: Fondo de Cultura Económica.
- REYES, A. (2018). *La cartilla moral*, presentación de Andres Manuel López Obrador. México: Secretaría de Educación Pública.
- RUBIO, L. y Jaime, E. (2007). *El acertijo de la legitimidad: Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDAC.
- SAHLBERG, P. (2015). *Finish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Education in Finland*. Nueva York: Teachers College Press.

- SCHMELKES, S. (30 de agosto de 2002). *Los valores de la educación en el nuevo milenio*. Monterrey: Tecnológico de Monterrey.
- Secretaría de Educación Pública (2017). *Modelo educativo para la educación obligatoria: Educar para la libertad y la creatividad*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Signos Vitales (2020). *La pandemia en México: Dimensión de la tragedia*. México.
- Unesco (2015a). *Rethinking Education: Towards a global common good?* París.
- Unesco (2015b). *World Education Forum 2015: Final Report*. París.
- YAMADA, S. (2016). Theorizing the Paradigm Shift in Educational Development. En S. Yamada (comp.), *Post-Education-for-All and Sustainable Development Paradigm: Structural changes with diversifying actors and norms*. Wagon Lane, Reino Unido: Emerald, pp. 1-34.
- ZUCKER, L. G. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En W. W. Powell y P. J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 126-153.

Un nuevo liderazgo educativo: entrevista al profesor Héctor Jiménez Márquez

Adrián Acosta Silva

Gilberto Guevara Niebla

Presentación

Existe en México un problema con el liderazgo en la esfera superior del sistema educativo. Los secretarios de Educación (federales o estatales) no siempre tienen un desempeño acertado y con frecuencia son personas que saben poco de los procesos educativos concretos o que ignoran la dinámica política del sistema educativo. Pero no siempre están conscientes de sus fallas. En la mayoría de los casos, el liderazgo recae en personas sin experiencia en la administración pública, que ascienden de repente desde la base hasta la cúspide. En esos casos es común observar que quienes ascienden experimentan una metamorfosis psicológica. El poder corrompe, decía Lord Acton, es decir, transforma a las personas. Quién asciende de súbito a un puesto público de gobierno suele perder contacto con el suelo, se infla, se vuela, deja de ser un hombre común y corriente y se convence de que él es un elegido, un hombre superior, un ser humano por encima del ciudadano común. Envuelto en su burbuja, el funcionario pierde contacto con la realidad, se desconecta del resto de los mortales. El ejercicio del poder que le ha sido transferido es un asunto suyo y de nadie más. Y comienza, una vez más, el ciclo del funcionario egocéntrico que está destinado a repetir los errores de siempre. Lo raro es que al ascender no se pierda contacto con la realidad y se conserve el sentido común.

Un ejemplo excepcional de firmeza, de coherencia y de carácter lo representa el maestro Héctor Jiménez Márquez, profesor normalista, comprometido con su vocación docente, que ascendió a la Secretaría de Educa-

ción de su estado, Baja California Sur, y quien, a lo largo de su trayectoria como funcionario, nunca perdió el buen humor, el interés por la enseñanza, el sentido común y la sensibilidad humana que todos esperamos del prójimo: un ejemplo de líder educativo. A continuación, la entrevista.

GG: ¿Cómo fue su nombramiento como secretario de Educación en Baja California Sur? ¿Cuál fue el proceso o los criterios por los que fue designado por el gobernador?

HJ: El grupo con el que llega el gobernador [Marcos Covarrubias del PAN, 2011-2015] era gente que no era precisamente de un perfil panista. En su gran mayoría eran gente que venía del PRD y del PRI al gobierno, se hizo una crisis política muy fuerte y entonces voltearon a ver los perfiles de personas que veníamos históricamente participando en el PAN. Yo ya había sido diputado local, había sido presidente del comité estatal dos veces, y creo que en buena medida cuando uno tiene ideales muchas de tus decisiones las vas tomando enfocadas desde una verdadera ética política. Y bueno, ahí estábamos. Me llamaron en una crisis en la que la secretaría estaba a punto de irse a paro, el sindicato había nombrado a militantes de la CNTE muy radicales, habían nombrado secretario de Educación al profesor Ibarra, que era de esa facción radical de la gente de la CNTE y, finalmente, el SNTE generó todo un movimiento de protesta. Fue en ese escenario donde el gobernador enfrenta el conflicto, y dentro de esas discusiones sale mi nombre en la mesa, y me invitan a ocupar la secretaría, es algo importante que yo siempre he citado. Si bien yo como un militante del partido apoyé en todo el proceso de la elección del candidato Marcos Covarrubias, yo no era de su círculo de amigos, ni de su equipo. El llegar en esa coyuntura no se debió a empatía, ni amistad ni compadrazgo, sino que respondió a otra dinámica, lo cual me permitió más tarde hacer cosas muy diferentes a lo que se venía haciendo de manera tradicional. Entonces yo tuve la oportunidad de que me invitara el gobernador. Fue un 20 de junio, que, como dice la canción, “presente lo tengo yo”.

Llegué en este proceso; yo me adelanté y presenté un diagnóstico al gobernador y le dije: “Pues mire, esta es la problemática de la secretaría, hay dos opciones”. Le faltaba la mitad de su gobierno, era un gobierno corto de cuatro años y medio. Yo llegué a los dos años,

y entonces le dije: “Ese es el diagnóstico, yo puedo patear el bote y terminar la administración con mucha tranquilidad, o si quieres que hagamos cosas importantes pues hay que tomar una serie de decisiones”, dentro de las cuales le propuse el nombramiento de dieciséis personas en diferentes áreas importantes, donde había gente con muy bajo perfil y gente más metida en el tema del activismo político que en el de la educación. Entonces él con mucha firmeza me dijo: “Bueno, vamos entrándole, revisamos, pero tienes un año, si no me das resultados en un año, te vas”. Yo acepté el reto, me permitió hacer dieciséis cambios, jalé gente con un perfil académico y gente comprometida con la educación. No con el PAN, no con el compromiso de construir un proyecto político, que es algo que sucede, y le dije: “Si yo quedo, yo te voy a acompañar hasta el último día de tu gobierno, sin tener el tema de crear un proyecto político desde la secretaría”, pues esa había sido la dinámica de los anteriores secretarios de Educación, incluyendo al hoy gobernador electo, el profesor Víctor Castro, que salió de la SEP para ser candidato a la alcaldía de La Paz y de ahí construyó su proyecto —por el PRD— a la candidatura. Entonces mi compromiso era, y sigue siendo, lo educativo y meramente lo educativo, si yo resuelvo el problema educativo el gobernador tendría un buen resultado. Cuando llegas por una ruta diferente, cuando llegas atando a un proyecto político, encajonado a cumplir algo, obedeciendo ciegamente los mandatos del gobernador, tus posibilidades de éxito son muy limitadas. “No me muevas esta pieza porque...” Entonces, algo que yo siempre reconoceré del gobernador Covarrubias es que es un hombre muy sensato, con un gran sentido común. Él me dijo con toda franqueza: “Mira, Héctor, yo soy agricultor, a mí pregúntame todo lo que quieras sobre las naranjas”, porque es productor naranjero, “pero de educación no sé nada. Entonces, lo que tú me digas, ahí nos vamos, tú me dices la puerta que hay que tocar, vamos y la tocamos”. Y eso permitió en dos años y medio tener un verdadero, no esquema de control, porque el magisterio es bien complejo, pero sí un esquema de respuestas a muchas inquietudes de los profesores. En el tema de capacitación, estaba el PRONAP, que fue un buen programa, pero tuvo una vida muy corta. Los programas de actualización de la secretaría estaban enfocados, a mi juicio, desde una mala estrategia. Entonces me enfoqué, a través de

organismos externos, consultorías o asociaciones civiles a fortalecer la capacitación. Quien convocaba no era el secretario, o la secretaria, o el funcionario; convocaban estas organizaciones y los profesores acudían, y cuando nosotros llegábamos a inaugurar el curso, se daban cuenta de que nosotros estábamos involucrados, que no estábamos afuera sino al contrario, también éramos los que pagábamos la consultoría, o apoyábamos a las organizaciones para convocar estos cursos, desde la perspectiva de la visión de la sociedad civil. Porque ese es otro gran problema del gobierno: creemos que solamente dentro de la burocracia podemos construir las soluciones y no es cierto. Nuestra visión a veces está tan limitada que lo vemos desde un ámbito burocrático, administrativo, pero no lo vemos desde fuera. Entonces tener una mirada externa creo que es una de las mejores decisiones que pude tomar.

AA: Desde su experiencia, ¿cómo considera el interés de los gobernadores en la educación? ¿Es un interés político o educativo? Y en ese contexto, ¿qué grados de libertad tiene un secretario de Educación para impulsar proyectos?

HJ: Los grados de libertad son mínimos, pero lo importante aquí y lo que a mí me dio resultado para mantenerme al frente de la secretaría por siete años y medio, fue que no puedes estar supeditado, por un lado, a consultar todas las decisiones al gobernador, y por otro, la primera limitante que te pone un gobernador es: “¿Hay dinero?” Si no hay dinero no se puede, no existe la posibilidad de meterle dinero más allá del presupuesto; el gobierno federal nunca está dispuesto a meterle un peso extra a la educación; de esta situación decidí empezar a construir una ruta para generar recursos, al margen del presupuesto. Y fue en esta segunda etapa como secretario de Educación que descubrí que por ahí de mediados de octubre y noviembre era una gran época de irse con carpeta bajo el brazo, con proyectos educativos, e ir a tocar puertas para buscar apoyo; el punto de partida era saber qué nivel de la secretaría traía subejercicio, si la media superior, si la actualización, etcétera. Lo importante es que llegues con proyectos concretos. Entonces a los dos o tres años de estar en la secretaría, podíamos traer recursos extraordinarios con base en ir y tocar puertas con un proyecto en la mano. Entonces sí, hay una ruta para hacerlo, yo empecé

a conseguir recursos extraordinarios en diferentes niveles educativos y áreas de la secretaría, y eso me permitió tener mucha autonomía en la construcción de proyectos educativos sin pedir permiso. Entonces yo armaba un gran foro y lo único que le llevaba al gobernador era la invitación para que me acompañara a inaugurar ese foro, ya no iba a pedir dinero ni recursos extraordinarios.

Por otro lado, el concepto de la permanencia en la función pública es importante, y se trata de cómo construir estos perfiles en ciertas áreas. Me tocó ser diputado local a los veintisiete años, y cuando iba llegando al tercer año de la legislatura empecé a comprender muchos procesos, pero para entonces ya se te había acabado el tiempo, y el que viene empieza de cero, y entonces tú te quedas con la sabiduría que acumulaste, y entonces te entra una situación muy humana, te entra la mezquindad. “Yo ya me quemé las pestañas, ahora el otro debe aprender.” Por eso hoy estoy bien motivado en regresar a la escuela, al trabajo de grupo, porque la verdad es que acumulé una serie de experiencias de cómo construir proyectos educativos, por lo que no me puedo decir “pues me jubilo y me voy”. La verdad es que no, estoy en un momento de mi vida en el que quiero compartir muchas de las cosas que he aprendido.

GG: ¿Cuáles piensa que deben ser los conocimientos, las competencias, las habilidades de un secretario de Educación? ¿Qué se necesita para ser secretario de Educación?

HJ: En primera instancia, me parece importante que una característica del secretario de Educación es que debe ser docente en algún nivel educativo, estar frente al grupo, palpar en alguna parte de su vida una vivencia real de todo lo que padece un maestro frente al grupo. Yo he ejercido mi profesión desde 1984, fui diputado del 93 al 96, cargo que terminé un 15 de marzo, y para el primero de abril ya estaba frente al grupo. Luego fui coordinador del programa de jornaleros agrícolas (maravilloso trabajo, el que más me ha gustado), y después me regresé a grupo. Luego fui delegado de Sedesol y me regresé a grupo, fui delegado de SEP y me regresé a grupo, y ahorita cuando me preguntaban que qué haré, pues me voy a regresar a grupo, porque es donde he encontrado mis motivaciones. Creo que hoy después de tantos años de recopilar experiencia, hay mucho que aportar al sistema.

- GG:** Pero, ¿qué otras capacidades? ¿Capacidad política, administrativa?
- HJ:** Definitivamente, debe tener capacidad política. Si tú solamente te cierras en el perfil académico, vas a poder dar respuestas académicas, pero no vas a tener capacidad para resolver el tema político, y te quedarás atrapado en prácticas tradicionales, burocráticas, añejas, prácticas de manipulación y presión. Los secretarios deben tener el perfil académico, pero además debe de tener una capacitación política. En el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (que reúne al secretario federal de Educación con los secretarios estatales), hay secretarios que traen un currículum impresionante pero nunca abren la boca en la asamblea de Conaedu, y cuando uno se atreve a expresar una opinión discrepante, ya después que hiciste el reclamo, y que te barrieron, y que te trapearon, se acercan los demás secretarios y te dicen en lo cortito: “Qué bueno que usted dijo eso”. Pues hubieran apoyado a la hora que nos estaban vapuleando, ¿no? Entonces creo que tienen el perfil académico, pero no el perfil político, y algo bien interesante que es el tener amor a la educación y a los niños. Si no se tiene, por más perfil académico y político que tengas, no se puede. Si tú no pones en el centro de tus decisiones al ser humano (no esa retórica de que “la escuela al centro, el niño...”), cada una de las decisiones que vas a tomar, el más beneficiado o perjudicado finalmente es el niño. Sea en el tema administrativo, de infraestructura, o de dedicarte sólo a administrar los recursos, lo educativo se pierde de vista, te dejas rebasar por lo administrativo. Para muchos gobernadores un buen secretario es el que mantuvo el control, no importa que no haya hecho nada trascendente.
- AA:** Las secretarías de Educación en estados son secretarías muy importantes. ¿Usted nunca tuvo en mente ser candidato a gobernador de su estado?
- HJ:** Sí, y fue en este último proceso, después de estar al frente de la secretaría por siete años. Hay oportunidades que, por más buena voluntad que tengas, nunca más se te van a presentar. Y esa es la parte en mi participación política que yo siempre he manifestado. Mientras nosotros como ciudadanos no nos involucremos, no se pueden cambiar las cosas. A mí me llama la atención cuando alguno dice: “Es que yo soy apolítico”. Muchos académicos suelen encerrarse en ese tema, les digo: “Ah bueno, pues estás decidido a que tus ideas nunca trasciendan y te

vas a quedar con ellas”. Yo estoy convencido que sí debe actuarse en cierto momento, no con premura, sino reflexivamente. Yo intenté buscar la gubernatura en este proceso, y, sin petulancia, me consideraba el personaje con menos posibilidades de crítica por quienes buscaban la gubernatura por parte de la oposición política. El contrincante era el profesor Víctor Castro, que ya había sido secretario de Educación en la entidad, y yo ponía mi trabajo en la balanza, y advertía que él no hizo nada trascendente, fue de una intrascendencia total. Él hizo lo que hicieron todos: controlar al sindicato, darle dinero al SNTE, y tanto él como su secretario particular, que fue el secretario de Educación posterior, traen problemas menores con la auditoría, pero seguramente no pasará nada.

Creo que si deseamos que nuestras ideas caminen, cuando una vez ya las probaste, es posible tener oportunidades políticas. Cuando yo llegué a la secretaría había cinco mil trescientos eventuales y nosotros conseguimos plaza de base para tres mil quinientos docentes. Fue un tema de trabajo administrativo porque las plazas estaban ahí. Lo que sucede es que cuando estaba el FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal) salía más barato contratar un profe al que pagaba cinco pesos al mes y eso te permitía ahorrar millones que permitían que la autoridad los manipulara con completa libertad. Esto lo hicieron Víctor y Omar Castro, pero yo no. Yo basifiqué a más de tres mil quinientos trabajadores, y creo que estas cosas hay que impulsarlas. A mí me llama mucho la atención de que la ley del *outsourcing*, que los empresarios mañosos, corruptos, utilizan a su conveniencia, pero el gobierno también tiene un porcentaje de trabajadores de ese tipo. Bueno, todos los llamados siervos de la nación (activistas que trabajan para el presidente) son *outsourcing*, trabajan, pero no tienen ninguna prestación ni garantía, entonces en el sector educativo es donde más trabajadores en esa cuestión se acumulan, y es un problema de falta de voluntad política, no es un tema de recursos.

GG: En esos dos periodos que usted estuvo en la secretaría, ¿cuales fueron los problemas más fuertes que enfrentó?

HJ: Aquí en Baja Sur fue el tema de plazas. Somos un estado pequeño, pero con una gran necesidad de plazas. Tener más de cinco mil trabajadores era problemático porque entre ellos surgen liderazgos que utilizan a la

gente como carne de cañón, los invitan a tomar una carretera, a luchar por tal motivo, y luego vienen ellos y negocian en lo corto: boletos de avión, chamba para la nuera, para el hijo. Y bueno, lo primero era resolver el tema de cómo quitarles esas banderas. es algo que nos empeñamos en desarticular y se logró.

Luego viene el otro tema, que era lo que citaba al principio: a mí me parece que el impulsar un cambio en la mentalidad de nuestros profesores es tal vez lo más importante. Mientras no le invirtamos en este tema, nada va a cambiar y ahorita lo estamos viendo. Voy a esto: el perfil del maestro. Somos de una clase media-baja, en donde en el caso de casi todos los profes nuestro papá fue el herrero, el campesino, el carpintero, el panadero, la costurera, la obrera, el empleado. Casi todos provenimos de esos estratos, y créame que hay una gran falta de autoestima en el maestro. Cuando se habla de la reivindicación es que necesitamos meternos más allá. Hay una baja autoestima, y lo que yo siempre les planteaba a los profes es que este modelo de carrera magisterial fue un modelo que en el fondo tal vez no planificaron bien a largo plazo. Pero el maestro logró la reivindicación de su ingreso. Hoy un maestro de primaria que está en el nivel E se está llevando cincuenta mil pesos al mes. ¿Que hay un grupo de profes que ya no alcanzaron el beneficio de la carrera magisterial y que se están llevando diez mil pesos al mes? Pues sí es cierto, hay que buscar equilibrios, pero yo creo que lo primero es elevar la autoestima del docente. Yo conozco médicos del ISSSTE, contadores del gobierno del estado, que traen hasta maestría y ganan menos que muchos profes. Un director de primaria se lleva cincuenta y cuatro mil pesos aquí en el estado. Y entonces es un problema de autoestima porque tú todavía te sientes menos que ellos. ¿Cómo sacar el sentido del profesionalismo en nuestro desarrollo laboral? Somos profesionales de la educación y primero tienes que enfocarte en eso. Creo que un gran reto fue cómo cambiábamos, porque entonces volvemos a lo mismo, la capacitación y actualización docente es en el saloncito, en el menos maltratado de la primaria, entonces cuando yo empecé a impulsar el tema de los congresos internacionales de educación en el estado, en Baja California Sur, la cuestión era: ¿cómo le levantamos el ánimo y cómo construimos un evento magno donde el docente se sienta que es un profesional de la

educación? Y luego empiezas con el tema de la capacitación: “Bueno, si un maestro se está quedando afónico es porque le está faltando capacitación para el manejo de su voz”. Entonces tienes que meterte a entender ese grave problema de los docentes. Hay muchos maestros con problemas, pero lo toman como: “Como ya tengo este problema, ya no puedo estar frente a grupo”, y pues no es así.

AA: En otro orden de cosas, ¿cómo son las relaciones de un secretario de Educación de un estado con la federación? ¿Cuál fue su experiencia?

HJ: Es muy tirante. Me tocó en mi proceso personal tratar con Aurelio Núñez, luego con Otto Granados, luego con Esteban Moctezuma. En esos perfiles es difícil porque algo de lo que se carece –y no sólo en el sistema educativo o en el ámbito político, sino en muchas áreas de gobierno– es cómo generas dinámicas en las que se den estas reuniones de retroalimentación. Cuando vas a una reunión y solamente está la autoridad diciéndote cómo hacer las cosas, sales con una gran frustración. Entonces al principio, recuerdo, las reuniones eran tirantes. Sin embargo, me parece que al final el señor secretario con su experiencia política entendió que de eso no estaba sacando nada, entonces las reuniones de Conaedu se ampliaron a dos días, un día era para escucharle todo, y otro para expresar los logros o para quienes aprovechábamos el tema de las solicitudes o propuestas, y te daba la posibilidad de participar entre diez y quince minutos.

GG: ¿Y el Conaedu sirve para algo?

HJ: A mí me parece que dejó de ser útil en el momento en que se convirtió en un monólogo, es la autoridad que va y te dice cómo lo vas a hacer, cómo lo vas a acatar, y cuando los secretarios de los estados tomábamos la palabra generábamos incomodidad porque pues uno finalmente es el que está en la trinchera, en el campo de batalla, y una gran ventaja que yo tengo en lo personal es que mi esposa es directora de una primaria, entonces la plática, el estado de ánimo, la sensibilidad de conocer de fondo el tema de la docencia pues la tenía todos los días en la mesa o en la recámara de mi casa, porque comíamos y dormíamos siempre platicando sobre el tema educativo. Entonces creo que ahí se requieren nuevos esquemas. Los Conaedus son útiles, pero se tienen que generar nuevos esquemas en la dinámica con la cual operan.

AA: ¿Cuáles fueron los problemas más graves que usted enfrentó en su gestión de la educación de Baja California Sur?

HJ: Los tres primeros años fueron muy difíciles porque en el lugar donde se presentaba el gobernador había alguien con una cartulina protestando por algo. Entonces no hay dinero que alcance, pero me parece que, si tienes un esquema de diálogo, de comunicación con los maestros, puedes remediar muchas cosas. Una vez que la autoridad se encajona en su oficina, de su estructura no sale. Pero al secretario que es al que todo el mundo quiere ver, nada. Entonces el problema es cómo resolvemos el tema de comunicación de una manera ágil, cómo haces empatía con el maestro. No con el líder, porque con el líder sindical te puedes encerrar, le resuelves sus problemas y vas a tener empatía. Entonces tienes que tener esta empatía con los maestros, buscar esta dinámica de comunicación en la que por cualquier circunstancia puedas acercarte a la escuela, con los padres de familia, darte esa posibilidad. Me parece que el tema de la comunicación es relevante. Otra es el tema de la capacitación en una dinámica diferente a los esquemas que traemos, explorar rutas y ver qué alternativas tienes. Entonces hicimos encuestas para preguntarle a los profes: “¿Cuál es tu necesidad de capacitación?” Por ejemplo, aquí en el estado estaba la Asociación de Maestros de Matemáticas: “A ver, —les dije— recomienden un ponente”, entonces me pidieron uno que anduvimos correteando de Islas Canarias, el que trae la metodología del BOA (bases orientadas para la acción). Es un individuo carismático, y lo traje cuatro veces para acá, entonces les dimos la respuesta. Ya se sentían, si no bien atendidos en todas las cuestiones de su interés, sí tomados en cuenta en el tema académico. Y la otra fue la transparencia de la entrega de plazas, y lo logramos. Todos los actos fueron públicos, con notario, sindicato, y eso nos permitió resolver esas tres grandes demandas de los profesores.

GG: ¿Cuál fue su relación con los sindicatos, con el SNTE y la CNTE?

HJ: El SNTE es un órgano que ha caducado y no se ha renovado en sus formas, y con un poco de inteligencia puedes lograr su control. Ellos están en esa dinámica de las castas familiares, el que tiene muchos años en el sindicato piensa que, porque ya el papá fue, entonces ahora también tiene que llegar a ser secretario sindical. Ahí es bien fácil entrar a un tema de entendimiento. ¿Cuáles son tus problemas de gestión?,

y procuro resolvértelos lo mejor posible. El SNTE siempre es un tema de gestión para familiares de sindicalistas y de dinero, y como ahorita no hay mucho dinero, entonces lo que había que hacer era un tema de gestión, y buscar, vuelvo a repetir, el tema de estos mecanismos de comunicación. A mí me tocó ver secretarios de estado que no se hablaban con los del sindicato, ahí se veían cuando la negociación y nada más. Entonces el tema de la comunicación debe ser permanente con órganos sindicales. Y la CNTE es todavía más vulnerable que el SNTE, ¿por qué razón? Porque los de la CNTE siempre aspiran a tener los beneficios de los del SNTE: su plaza comisionada, su celular, su carro, su oficinita, y entonces yo voy y te pateo la oficina, pero luego ya acá en corto te pido disculpas. Aquí en Baja Sur el movimiento más radicalizado era el de Los Cabos, el movimiento cabeño, fue bien fácil. Vamos a una democratización, y a los de la CNTE tienen un perfil, a ellos no les gusta que les cuestionen su proceder, por eso prefieren estar comisionados. Ellos no aceptan ni toleran la crítica de un papá que llega y reclama: “Oye, ¿por qué no le revisaste la tarea a mi hijo?” Entonces, como no traen esa capacidad, ellos critican todo, pero son incapaces para defenderse de las críticas de otros. “Yo estoy acá para defender los derechos.” ¿De quién? Del profe borrachito, del drogadicto, de la que siempre falta, de esto y del otro. De esos son miles y hay que defender los derechos, entonces se ponen en esta posición, y lo único que hice yo con el caso de los de la CNTE fue exhibirlos. Decir: “A ver, estos cuates han logrado dobles plazas, que nos digan cómo lo consiguieron”. Pero este cuate gana cuarenta mil pesos, el otro cincuenta mil pesos y ninguno trabaja. Entonces la misma base magisterial los empezó a presionar, los regresé a grupo y ya no tuvieron tiempo para grillar.

GG: Le quiero preguntar, ¿cómo ve el futuro de la educación?

HJ: A mí me parece que estamos en un proceso muy complejo donde lo que ha faltado es creatividad por parte de la autoridad federal. Hemos caído en la falta de creatividad de las autoridades locales, porque no quieren generar ideas o proyectos, están a la espera de las disposiciones de la federación, y creo que ahorita en los ámbitos locales hay una gran oportunidad. Este concepto que se venía desarrollando de la autonomía curricular es algo que el maestro tiene que fortalecer y ponerse a crear. Están centrando la discusión en cómo vamos a regresar

a clases, si virtuales, presenciales o mixtas. El modo, me parece, es lo menos trascendente. El tema es: ¿para qué? y ¿qué vamos a enseñar? Esa discusión de fondo implica un nuevo enfoque con una metodología diferente. Desde mi perspectiva y experiencia, desaparecería las asignaturas, eso es algo que debe desaparecer; y mi horario será, por ejemplo, que el lunes me toca el huerto escolar, y entonces tengo que empezar con el trabajo de huerto escolar, pero donde les voy a enseñar matemáticas, ciencias naturales y manejar algo bien importante, la educación socio-emocional. Decirle al niño: “Mira, tú eres el responsable de esta plantita, a ver cuánto amor le tienes”, y después es gastronomía, y después las TIC y después educación física y artística, pero en otras dinámicas. Entonces, creo que ahorita hay mucha incertidumbre, pero también creo que hay un gran momento para despertar la creatividad y la autonomía curricular de nuestros maestros.

AA: El que le sucedió en el cargo, ¿qué perfil tiene, qué profesión?

HJ: Fue un muy buen rector de la universidad, y normalmente a los secretarios de Educación los sacan de las rectorías de las universidades. Solamente que yo percibo que tienen un gran problema los rectores: generan una burbuja, y en las rectorías de las universidades son casi intocables, y cuando llegan a ser secretarios de Educación reproducen ese mismo modelo: “Acá no me reúno con nadie más que con mis directores y ellos tienen que bajar”. Vuelvo a insistir, me parece que mi gran decisión en esto para permanecer tantos años en la secretaría fue que no debería haber burbujas, que había que tener la comunicación directa y ver cómo acercarte a una escuela donde hay equis problema. Y de repente lo que le sorprendía a todo mundo es que no llegaba el del nivel o el del sindicato, llegaba el secretario a platicar con los papás: “A ver, vamos quitando las cadenas de la puerta y nos metemos a echar la platicada”, entonces todo mundo salía contento. Y ahí, esta parte el nuevo secretario es que trae esos esquemas de los rectores de las universidades. Académico, de muy buen perfil, pero me parece que carece de un esquema de comunicación.

GG: El presupuesto nunca es suficiente, pero en su caso, su experiencia con el presupuesto, ¿cómo fue?

HJ: Siempre falta en el sector educativo, pero voy a comentar algo, que no creo que alguien opine diferente. La reforma anterior, que generó

el gobierno de Peña Nieto, dejó directrices muy importantes para el tema de los presupuestos. La descentralización de la nómina fue un gran acierto, porque además dejó directrices. Antaño, el presupuesto llegaba, no insuficiente, pero quedaba en manos de la Secretaría de Finanzas del estado, entonces del presupuesto, del gasto de operación, nos venían dando a lo mucho un tercio, y lo demás lo justificaban: “Pues es que ya me lo gasté”. La reforma anterior obligó a que los presupuestos se respetaran. Entonces yo les doy mi techo financiero, antes de la reforma a mí me daban cien millones de pesos para gasto operativo al año, y para septiembre-octubre ya me estaba tronando los dedos porque ya no había lana, se había pagado buena cantidad en luz del verano, y resulta que cuando entra esta reforma, el gasto de operatividad era de doscientos millones de pesos, y el primer año ciento cuarenta y cuatro millones de pesos, y después vino la resolución y la auditoría y les dijo: “Les das los cincuenta y seis millones que les faltan”. Y me los dieron, entonces pude hacer otras cosas que en la dinámica tradicional no se daban. Afortunadamente en esta siguiente reforma ese tema se respetó, lo que está asignado a gastos operativos. El principal garante de que la secretaría educativa de las entidades la reciba es la Auditoría Superior de la Federación, entonces ya nadie se queda con lana. Le decía yo al secretario de Finanzas: “Luego viene la auditoría y me los van a tener que dar a fuerzas”. Vuelvo a insistir, una cosa es lo administrativo, lo operativo, y lo otro es el tema de los proyectos académicos-educativos que para eso es donde falta mucho recurso que realizar de lo etiquetado, para la actualización en otras libertades. Cada estado tiene sus respectivos contextos, pero a mí me parece que se tienen que buscar rutas diferentes de cómo hacer empatía con los problemas.

GG: ¿Cómo juzga usted la eliminación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación?

HJ: A mí me parece que fue un grave error y una percepción equivocada. El tema de la anterior reforma, la más criticable, y los compromisos que hizo el presidente en su campaña... la evaluación punitiva, esa evaluación que hablaba de la permanencia: “No apruebas la evaluación tres veces, pues te haces a un ladito”. Culparon al INEE de eso, cuando era el servicio profesional docente quien aplicaba esos criterios. El

INEE empezó a construir rutas que me parece nunca se habían dado en el país; el tema de la investigación educativa institucionalizada, por ejemplo. Se habían hecho esfuerzos en lo aislado, algunas gentes, pero hoy era el INEE quien empezaba a marcar directrices, pero a través de esos procesos de investigación educativa, y se empezaron a generar criterios más coherentes para mejorar la educación.

GG: Comentábamos entre nosotros que las ideas que usted formula son buenas e interesantes, al mismo tiempo heterodoxas, porque nos dan un punto de vista no convencional, el de un hombre honesto, libre, independiente, con juicio muy valioso. ¿Como ve la pandemia y los problemas que está planteando para la educación?

HJ: La pandemia nos agarró a todo mundo desprevenido, en el tema de salud y en el tema educativo. Desde 1980 hablábamos de las TIC, son cuarenta años y nadie –ni el gobierno, ni los maestros– las usó como una estrategia para prevenir escenarios futuros. El manejo de las TIC era un tema que se repetía por inercia, pero nunca lo tomamos en serio; hoy, la realidad, o sea la pandemia, nos impuso el uso de las TIC y nos damos cuenta de que es el punto más vulnerable de los maestros. El problema de la educación virtual no es para los niños, ellos se desenvuelven mejor que nosotros. El problema es: ¿cómo hacemos hoy atractiva nuestra cátedra, nuestra clase, con un modelo virtual? Y es parte de una transformación que se tiene que dar. Les comento algo, tampoco debo presumirlo, pero uno de los recursos extraordinarios que en mi papel de secretario de Educación en Baja California Sur llegué a conseguir con la Dirección General de Educación Superior para la Enseñanza fue este: en la escuela normal de Loreto creamos la primera aula STEM (se trata de un modelo avanzado de educación que promueve la enseñanza de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y la matemática; el término STEM se construye con las siglas en inglés de estas disciplinas) y fue una medida de avanzada, no obstante que yo soy mayor, egresado de la generación 1984 de la Nacional de Maestros. A nosotros nos tocó la etapa del pizarrón verde y la tiza, el gis. Y luego dimos el gran brinco, a finales ya del siglo XX, pasamos al pizarrón blanco y los plumones, y fue fantástico, pues ya no tenías que andar con tu caja de gises y las manos empolvadas. Lo cierto es que estamos en un proceso en el que todo cambia con rapidez, el pizarrón blanco

y los plumones también dejan de ser útiles, y ahora lo que viene son los pizarrones interactivos, esos con los que el maestro puede manejar diferentes tecnologías, que trae su esquema de Bluetooth para que la tarea que dejaron se transfiera directo de sus celulares a los alumnos, en fin, una serie de avances. Y creamos esta aula STEM en la visión de lo que es el aula del futuro inmediato, y más inmediato que nunca, en donde se quitan los pizarrones, se hacen módulos de computadoras para que los chavos trabajen en equipo, en donde se abandona el mesabanco, donde se trabaja en otras áreas en condiciones mucho más confortables, con módulos de sillones específicos resistentes para la lectura, donde hay que ir cada rincón del aula acondicionándola, o para la lectura o para diferentes actividades, y creo que este tema de la pandemia nos ha llevado a, por un lado, identificar nuestras debilidades –me parece que la principal debilidad de los profes es su falta de habilidad para el manejo de las plataformas– y luego, es necesario fortalecer el tema de la autonomía curricular. Si los docentes no nos atrevemos a tomar el plan y programa que ahora tenemos, el libro de texto que tenemos y empezamos a decir ¿qué le quito? ¿qué le pongo?, no vamos a lograr nada. No es una responsabilidad de la autoridad federal o local, es, debe ser, una determinación del docente, además es un derecho constitucional que poco lo citamos: me refiero a la libertad de cátedra.

GG: Exacto, la autonomía del profesor.

HJ: Ahí está, nomás que hoy le decimos “autonomía curricular”. “Ah, no (dicen algunos maestros), a mí que me manden el plan y programa y que me digan cuál es el contenido que debo enseñar”, porque es lo más cómodo. Pero hoy vivimos una época de creatividad y la pandemia nos dio, en primera instancia, la posibilidad de identificar nuestras grandes debilidades como profesionales de la educación. En el caso de los gobiernos, creo que hoy, si bien es importante la infraestructura, las carreteras, los puentes y todas estas obras que se gastan miles y miles de millones de pesos, tiene que invertirse en la conectividad. Hoy, si no le invierten los gobiernos en que haya conectividad hasta el último poblado, va a ser muy difícil seguir caminando en el tema educativo. Entonces, creo que hoy el concepto de inversión tiene que cambiar, hoy los puentes de comunicación no son obras sino estructuras de

conectividad que nos permiten generar una nueva forma de relación. Y obviamente poner las TIC en esta pirámide de nuevos conceptos, que venían desde hace varias décadas y nadie le tomaba importancia, pues hoy es lo vital, y creo que eso es lo importante que la pandemia nos ha dejado: defender nuestra autonomía curricular, nuestra libertad de cátedra y empezar a conectarnos con nuestros alumnos en estas nuevas dinámicas

GG: Muy interesante lo que nos dice maestro, creo que con esto cerramos la entrevista, que ha sido excelente.

HJ: Hay temas aparentemente secundarios que a mí me parece tienen que ponerse en el centro, por ejemplo, el tema de los comedores. El gobierno en esta estrategia o programa de escuelas de tiempo completo construyó cientos, tal vez miles de comedores en todo el país, pero los comedores ya no existen, incluso se cerró el programa. Este tiene que ser un punto de arranque de una nueva estrategia pedagógica, habría que enseñarles a los alumnos a comer bien, y a cómo preparar sus alimentos, también a cómo convertir esa cocina o comedor en una nueva aula con nuevos contenidos, nuevas actividades mucho más prácticas. El problema es cómo reconvertir la infraestructura que se tiene y que las autoridades dicen el programa ya se acabó. Creo que se está cometiendo un gran error, y aquí creo que la autoridad tiene que ponerse a trabajar con creatividad y sembrar semillas para que todos los docentes que tengan estos espacios empiecen a aprovecharlos y empiece a haber otras posibilidades de construcción de un nuevo modelo de enseñanza. Sólo para comentarles como punto final, yo he leído mucho sobre el tema de ralentizar el proceso educativo. Ralentizar el proceso educativo significa hacerlo más lento, pero con eso se obtiene mayor calidad. Las dinámicas de las últimas décadas fue que todo lo queríamos rápido: comida rápida, internet más rápido, todo rápido. Bueno, hoy la educación y el gran éxito de los países del norte de Europa está en ralentizar el proceso, quitar contenido, y se centran en la enseñanza y desarrollo de los aprendizajes indispensables, del desarrollo de habilidades de mayor competencia e importancia, y hoy son primeros lugares.

GG: Es buena idea, me gustaría me facilitara usted algún texto.

- HJ:** Claro que sí. En ese planteamiento yo estoy sustentando toda mi propuesta pedagógica, bajo este enfoque: “¿Para qué voy a regresar? No quiero estas cosas”, y creo que esa es la parte de la discusión que hoy debe entrar en el magisterio.
- GG:** Profe, muchísimas gracias, reciba usted un abrazo afectuoso. Estamos muy agradecidos con esta entrevista y le reiteramos nuestra admiración renovada por sus planteamientos, sus ideas, su honestidad y su invariable vocación docente.

Formación inicial de maestros

Héctor Franco

La importancia del maestro

Todos reconocemos que el docente es la figura clave para una buena enseñanza, pero pocos conocemos las vicisitudes que enfrenta al realizar su trabajo. La investigación sobre la práctica de la docencia y sobre las condiciones en las cuales transcurre el proceso de enseñanza y aprendizaje sigue siendo, en México, insuficiente. Los efectos de este retraso repercuten en la práctica docente y en la estructuración de su formación inicial, al mismo tiempo hacen que la información que recibe el público sobre la tarea docente sea pobre y, con frecuencia, distorsionada por visiones parciales o prejuicios. Hay, al menos, siete circunstancias que han contribuido a la devaluación social de la imagen de docente: primero, los bajos aprendizajes, cuyas mediciones se han hecho públicas; segundo, la excesiva carga de demandas sobre los mentores y la transferencia de la familia a la escuela de las tareas de formación que antes realizaban aquellas; tercero, los cambios acelerados en el contexto social y la proliferación de dispositivos electrónicos; cuarto, los bajos salarios y la ausencia de estímulos para el magisterio; quinto, la precariedad de las condiciones materiales en las que transcurre la enseñanza; sexto, la deficiente formación inicial que recibieron los profesores; y séptimo, la falta de apoyos para su actualización y formación continua.

Estamos conscientes de que al hablar de los maestros incurrimos en una generalización injusta, pues cada maestro tiene una identidad única y es producto de una trayectoria profesional con peculiaridades propias

(Fernández, 1994; Mercado, 2002; Meléndez, 2018). No cabe duda, sin embargo, que la profesión docente tiene una importancia estratégica para lograr el objetivo 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU y hacer válido el derecho humano a la educación consagrado en la Constitución. Los enseñantes son decisivos para lograr una educación de calidad y para formar a las nuevas generaciones de ciudadanos. Los efectos sociales del trabajo docente son múltiples y poderosos. De esto se deduce el significado estratégico que adquieren las escuelas normales que proveen a cada maestro de los fundamentos para su ejercicio profesional.

Dialéctica institucional

Existe una relación dialéctica, de concordancia dinámica, entre la tarea de las escuelas normales (EN), que es formar profesores, y el desempeño de las escuelas de educación básica, donde aquellos profesores ejercen su profesión. Por eso mismo, el desempeño de los docentes en la escuela es una medida justa para evaluar, en retrospectiva, el trabajo que han hecho las EN. Hoy esa evaluación es más negativa que positiva, por el hecho, constatado desde el año 2000 —por numerosas evaluaciones nacionales e internacionales— de que los aprendizajes en las escuelas de nivel básico son dramáticamente bajos. Sólo para ilustrar: en la prueba Planea 2018, que se aplicó a alumnos de sexto de primaria, el 59% de los chicos obtuvieron en Matemáticas calificaciones insuficientes, mientras que en Lenguaje y comunicación el porcentaje de insuficientes fue de 49% (INEE, 2018). Esos malos resultados han sido consistentes durante un largo periodo. Probablemente el sistema educativo mexicano vivió su apogeo (produciendo buenos resultados) entre 1935 y 1965. La declinación de los aprendizajes fue tal vez un efecto asociado a la masificación escolar de las últimas tres décadas del siglo xx.

Marco histórico

En muchos países (España, Estados Unidos, Francia, Canadá, Finlandia) los maestros de educación básica se forman en las universidades, pero en

México eso no sucede. Las escuelas normales (EN) mexicanas surgieron en una época (fines del siglo XIX) cuando no existía la universidad en el país. La Universidad Nacional se creó hasta 1910, bajo el régimen de Porfirio Díaz, antes del estallido de la Revolución mexicana. Esta universidad, creación porfiriana, tuvo en su origen rasgos elitistas y aires aristocráticos, de modo que reaccionó con horror ante la irrupción de las masas campesinas y populares en la escena política y se enfrentó en diversos momentos con el Estado. Pero los revolucionarios, con José Vasconcelos a la cabeza, se propusieron realizar la hazaña de enseñar los rudimentos de la cultura moderna —lectura, escritura, aritmética— a las masas campesinas y populares. Un recurso institucional necesario para la realización de esta titánica empresa fueron las escuelas normales que quedaron, por lo mismo, sujetas a la tutela estatal. Estas se integraron a una red de instituciones educativas con orientación popular o populista (un sistema que incluyó además a las Normales Rurales, la ENA, a la ENSP, al IPN, entre otras escuelas). Cuando la política estatal giró hacia la derecha —después de 1940, con el presidente Manuel Ávila Camacho— estas instituciones fueron atacadas por las propias estatales que buscaban, probablemente, desaparecerlas y se produjeron numerosas luchas estudiantiles que, a la postre, lograron que sus centros de estudios sobrevivieran (Guevara Niebla, 1986). Pero, aunque sobrevivieron, nunca lograron atraer la atención seria de los dirigentes políticos que se reducían a tolerar su existencia, manteniendo una actitud de desapego, y ningún gobernante jamás optó por invertir energías y dinero en cantidades significativas para hacer de ellas verdaderos centros de excelencia, es decir, espacios que produzcan los mentores de excelencia que merecen nuestros hijos. La negligencia y desatención de los gobernantes hacia este subsector ha sido evidente a lo largo de la historia reciente.

Masificación

Sin embargo, en 1960 se lanzó el Plan de Once Años de Jaime Torres Bodet, que propuso ampliar la cobertura de la educación primaria para asegurar en el plazo de una década que todos los niños estudiaran en una escuela (Solana *et al.*, 1981). La demanda de maestros aumentó a una velocidad impresionante: en esa década la plantilla de docentes casi se duplicó, creció

de 104 mil (en 1960) a 194 mil (en 1970). En las tres décadas siguientes la matrícula estudiantil se elevó hasta llegar, en el año 2000, a 30 millones de alumnos y 1.5 millones de maestros, en todos los niveles (INEGI, 1990; Medrano *et al.*, 2017). En la actualidad hay en México casi dos millones de docentes. A mitad de este trayecto, en 1984, se elevó la categoría de las EN al convertirlas en instituciones de educación superior; se concedió la licenciatura para los egresados de escuelas normales. Como consecuencia lógica de la expansión del sistema educativo, se amplió y diversificó el subsistema normalista, creció el número de escuelas normales privadas, se crearon nuevas de manera apresurada e improvisada y, al ampliarse los años la educación obligatoria, se incorporaron a la docencia profesionales universitarios no normalistas, que en la actualidad representan una cuarta parte del conjunto (INEE, 2015).

Politización

Desde hace mucho tiempo se habla de renovar y modernizar a las EN para hacer de ellas auténticas instituciones de excelencia, pero cualquier intento de innovación enfrenta fuertes resistencias. A lo largo de su historia esos centros de estudio han mostrado una alta sensibilidad política ante cualquier intervención externa y durante muchos años fueron esferas bajo el control político del sindicato. Los directores de las EN solían ser aliados cercanos de los dirigentes sindicales. El SNTE, no hay que olvidarlo, es más que un sindicato: es un poder que durante décadas ha invadido todas las esferas de gestión del sistema educativo e impuesto en ellas sus intereses y su ideología corporativa (Ornelas, 2018). No es errado afirmar que el magisterio normalista es un estrato politizado por encima de la media magisterial, aunque en él prevalecen actitudes conservadoras respecto al ejercicio profesional. Este fenómeno es más notable en las escuelas normales rurales que están sujetas a un régimen de gobierno estudiantil y cuyos alumnos despliegan año con año un intenso activismo político, principalmente contra las autoridades, encubierto con un vago discurso de justicia social. Ese activismo siempre desemboca en atropellos a la legalidad y acciones violentas en las que pueden perecer seres humanos. Sobra decir que esas escuelas tienen un pobre desempeño académico.

Estado actual

En el ciclo escolar 2015-2016 había 108 555 alumnos adscritos a alguna licenciatura de educación normal atendidos por 15 602 docentes en 460 centros escolares (266 públicos y 194 privados). Las escuelas privadas han disminuido: de ser 307 durante el sexenio de Vicente Fox quedaron 194 en el año escolar 2015-2016. En este mismo periodo egresaron de las escuelas normales públicas 24 034 personas y de las privadas 7 498. (Medrano *et al.*, 2017). En el año escolar 2001-2002 la matrícula fue de 110 373 alumnos, y para el ciclo 2015-2016 descendió a 89 700. En el futuro inmediato la matrícula escolar, por razones demográficas, disminuirá en los niveles inferiores (preescolar y primaria) y ahí se infiere que se liberarán plazas docentes que podrán adscribirse a otros niveles, pero el promedio de edad de los docentes es muy elevado y se estima que en los próximos años habrá también un fenómeno creciente de jubilaciones. Un problema previsible hacia el futuro es la población por especialidades en la educación normal: por ejemplo, hay poca demanda en la especialidad de Secundaria-Geografía, Secundaria-Física y Secundaria-Artísticas, lo que prefigura o anticipa una carencia.

Un espejo: Finlandia

Finlandia es un país muy distinto a México, desde luego, pero es interesante observar la experiencia que allá tienen con respecto al magisterio. En ese país nórdico cuentan con educadores excelentes y eso se explica porque la sociedad valora mucho a la educación, de modo que existe un sistema de formación de docentes de gran calidad. La profesión de maestro es en Finlandia la más prestigiosa, la mejor pagada y la más disputada por los alumnos egresados del bachillerato. Ahí se ha demostrado que una buena formación docente es determinante para mejorar la educación en su conjunto. “Sorprendentemente, la enseñanza es catalogada en forma consistente como una de las profesiones más admiradas, por delante de la medicina, la arquitectura y la abogacía [...] los docentes son los jugadores esenciales en la construcción de la sociedad de bienestar finlandesa” (Sahlberg, 2013).

Atractivo de la profesión

En México eso no ocurre. La profesión docente no tiene la prominencia ni el prestigio del que goza en Finlandia. Sus miembros son de origen popular, la mayoría de los alumnos de EN provienen de familias con ingresos modestos con padres de familia de baja escolaridad; un porcentaje significativo tienen en su familia a algún profesor (se ha hablado mucho del rasgo consanguíneo que caracteriza a esta profesión). Muchos alumnos de EN, empero, escogieron estudiar “para ser maestros” después de no ser admitidos en otra carrera, por eso se dice que el magisterio atrae a los menos calificados de los egresados de bachillerato. En las EN tampoco existe un sistema riguroso de selección. Un atractivo para ser docente es que en esta profesión se disfruta de una estabilidad —inamovilidad— en el empleo excepcional, ventaja ganada por la intervención de su poderoso sindicato. Cada vez que se cierne una amenaza contra algún maestro, se recurre de inmediato al argumento de los “derechos adquiridos”. Es difícil despedir a un maestro de su trabajo, incluso en casos en los cuales ha incurrido en delitos, a veces graves. La idea de separar del servicio a los profesores menos capacitados la propuso la reforma de 2013 y encontró, como se sabe, enormes resistencias. Por otra parte, la profesión garantiza un sueldo y prestaciones decorosos y la adquisición de un estatus de clase media.

Las escuelas

En su abrumadora mayoría, las escuelas normales tienen dimensiones pequeñas: el 80.2 % de esos centros tiene menos de 350 alumnos y sufren un problema crónico de recursos financieros. Son instituciones un tanto herméticas: muestran una tendencia a encerrarse en sí mismas y tienen poco intercambio académico con instituciones de educación superior, nacionales y extranjeras. Incluso entre ellas hay poco diálogo. En cierta medida, tal vez, ese fenómeno se vincula con la visión acentuadamente corporativa que se encuentra en el magisterio mexicano, un corporativismo que ha sido promovido activamente por el gremio oficial de los maestros, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

(Se entiende por *corporativismo* la tendencia de un sector profesional a encerrarse en sí mismo y a defender sus intereses incluso a costa de afectar el interés general o de incumplir con los principios de la justicia.) Esta tendencia grupo-céntrica se proyecta claramente en el llamado *normalismo*, doctrina que, aunque vaga e imprecisa, crea una identidad colectiva entre maestros y aparece sobre todo cuando estos enfrentan una amenaza externa. Desde luego, cerrar filas en el grupo cuando se comete una injusticia tiene sentido, pero aislarse del resto —como sucede cuando las normales se niegan a tener intercambio académico con otros centros de educación superior— puede acarrear efectos nocivos para los centros de estudio y peores consecuencias cuando públicamente se señala que sus egresados muestran un desempeño mediocre. Curiosamente, estas reflexiones se encuentran parcialmente expuestas en el *Diagnóstico del subsistema de formación inicial* publicado en 1994 por la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano (Reyes y Zúñiga, 1994).

La academia

Aunque son centros de educación superior, como cualquier universidad, las escuelas normales no han logrado construir una vida académica similar a la de aquellas. Su rango universitario las obliga ahora a realizar tareas de investigación y difusión, las cuales no han tenido el desarrollo deseable. Por otro lado, su insuficiente desarrollo académico —con excepciones notables— se relaciona, probablemente, con las debilidades —en número y calidad— de sus plantillas docentes. En el Informe 2015 del INEE se consigna que un 57% de los maestros de las EN completó sus estudios de licenciatura y un 40% manifiesta haber realizado estudios de posgrado. La investigación educativa de las EN existe, pero sigue siendo precaria, aunque tiende a aumentar. Lo que no ha sido posible es dotar a las normales de planes de estudio modernos, flexibles, bien diseñados, que recojan los resultados más avanzados de la investigación educativa y se sustenten en la experiencia compartida del magisterio nacional. Los planes de estudio de las escuelas normales deben, además, acoplarse a los planes de estudio de los niveles educativos en los que habrá de desarrollarse el trabajo docente.

Concordancia

Esto último es algo difícil de lograr en las actuales circunstancias. Por un lado, los planes de estudio de las escuelas normales, en la práctica, no son uniformes por la diversidad de modalidades (urbanas, rurales e interculturales bilingües), pero presentan diferencias también, a veces marcadas, por la incorporación de contenidos locales. No olvidemos que las EN también son objeto de presiones políticas por parte de los gobiernos locales y los sindicatos. En Michoacán, Oaxaca y Chiapas la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ha impulsado la elaboración de planes de estudio “alternativos” para las escuelas primarias, e incluso han producido —y comercializado— sus propios libros de texto. De hecho, en el marco del gobierno federal actual, AMLO ha pugnado para que dichos planes de estudio sean legitimados por la SEP, aunque no lo ha logrado.

Por otro lado, existe un completo desorden en los planes de estudio y los libros de texto oficiales que rigen en preescolar, primaria y secundaria. Recordemos que la “mal llamada” reforma educativa produjo en 2017 una reforma integral de los planes de estudio de educación básica, pero el gobierno actual descalificó esa reforma con el argumento de que era “neoliberal”; lo que procedía enseguida, como es lógico, es que se eliminaran los planes “neoliberales” y se crearan otros, distintos, tal vez con carácter “popular”. Pero eso no sucedió, por falta de recursos financieros, pero sobre todo por falta de recursos humanos con competencias en diseño curricular (recuérdese que el presidente declaró una guerra contra los expertos). Al final, la abominación hacia el neoliberalismo pesó más en la balanza y condujo a la SEP de AMLO a validar, al menos parcialmente, los planes de estudio y los libros de texto de 2011, es decir, los planes que se hicieron bajo la tutela y el padrinazgo de la líder sindical Elba Esther Gordillo. Increíble, pero cierto. Este desbarajuste coloca a las escuelas normales en un predicamento: ¿a qué planes de estudio de las escuelas de educación básica debe apegarse, a los de 2011 o a los de 2017?

Contenidos insoslayables

El mundo cambia a un ritmo frenético y las EN necesitan imperiosamente avanzar en correspondencia con su entorno; de no hacerlo lucirán como reliquias oxidadas de una época que ha quedado atrás. Pero no hay que reaccionar ante los cambios de manera impulsiva, hay que actuar ante ellos reflexivamente. No se debe caer, por ejemplo, en la trampa del determinismo tecnológico que pretende explicar la evolución social como producto exclusivo de la tecnología. No: las comunidades normalistas deben darle sentido a la educación por medio de un proyecto social orientado a la justicia y a la democracia y, por supuesto, tener presente en este horizonte al progreso tecnológico, pero articulado a aquellos valores. Por otro lado, la investigación educativa ofrece actualmente fórmulas pedagógicas diversas para organizar la formación profesional del maestro que no pueden ser desestimadas (Paquay, 2005; Tardif, 2010; Fernández, 1995; Tenti, 2006). Cualquier reforma a los planes de estudio de las escuelas normales debe atender, en mi opinión, ciertos contenidos insoslayables, aunque estoy consciente de que sólo tienen un alcance parcial: la educación normal debe apuntar a la construcción de una sociedad basada en la justicia, la democracia y la diversidad cultural:

1. La educación de los maestros debe atender no sólo la dimensión cognitiva sino también la dimensión ética y la dimensión emocional. Los nuevos maestros, además, deben adquirir a lo largo de su carrera una ética profesional.
2. La educación inicial debe ser una especialidad prioritaria y debe ofrecerse en todas las escuelas normales.
3. La enseñanza de habilidades digitales y el conocimiento de las técnicas de educación a distancia deben ser también prioritarios en todos los centros educativos del subsistema.
4. Todos los alumnos de EN deben conocer a conciencia los derechos humanos y adquirir herramientas para enseñarlos.
5. En el contexto de la violencia social que existe en el país, las EN deben enseñar a los futuros maestros estrategias para que los alumnos aprendan a respetar las normas morales y jurídicas.
6. Debe ofrecerse a los futuros maestros una base de formación filosófica y humanística.

7. Entre los métodos y estrategias debe concederse relevancia central a las pedagogías de la diversidad, no sólo la cultural sino también la social.
8. En ningún caso debe desatenderse la enseñanza del idioma inglés.
9. Los maestros deben ser preparados para enseñar en las condiciones concretas de educabilidad que existen en las zonas pobres y en las comunidades indígenas.
10. Todo futuro docente debe ser capacitado para enseñar a grupos de alumnos de diversos grados.
11. Los nuevos maestros, sin excepción, deben comprender que la enseñanza sólo es efectiva cuando se crea una relación con el alumno mediada por el respeto, el cariño y el afecto.

El espacio escolar

Toda renovación educativa debe tomar en cuenta la vida en el espacio escolar, el ambiente en que habrán de desenvolverse los estudiantes. Ese ambiente es crucial principalmente en la etapa de socialización de los nuevos alumnos y se construye con conocimientos, emociones, valores, hábitos y costumbres que aporta cada miembro de la comunidad (Rockwell, 1995). Lo deseable es, en todos los casos, que ese ambiente sea acogedor, amable, protector, donde los alumnos puedan actuar con libertad, pero al mismo tiempo que estimule el estudio, la autodisciplina, el respeto por el conocimiento y la dignidad de las personas. Ese ambiente no debe ser frío y burocrático sino estimulante, cálido y humano. En la construcción de ese ambiente, las autoridades y los docentes tienen un protagonismo central, ellos son los que inducen o inhiben el afecto, la benevolencia, el respeto y la simpatía. También se necesita contar con un contexto material (infraestructura, mobiliario, equipo, laboratorios e instalaciones deportivas) que favorezca y estimule el bienestar colectivo que, todos lo sabemos, no siempre existe.

Las promesas

Durante su campaña electoral, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) capitalizó hábilmente el malestar que suscitó entre el magisterio la reforma educativa de 2013, a la que se refirió siempre como la “mal llamada reforma educativa” y se comprometió a derogarla. Asimismo, repitió hasta el cansancio que se comprometía solemnemente a apoyar al magisterio y a las escuelas normales. En mayo de 2018 asumió en Guelatao diez compromisos, uno de los cuales era: “Será prioritario fortalecer a las escuelas normales y a la Universidad Pedagógica Nacional para actualizar los métodos de enseñanza, aprendizaje y mejorar la calidad de la educación”. Y en su discurso exclamó: “¡Nunca más una reforma educativa sin el magisterio!” Esta retórica, tan enfática, no dejó dudas. Los maestros sintieron que estaban recibiendo el reconocimiento que ningún presidente antes les había dado y, en consecuencia, en su mayoría, seguramente, lo favorecieron con su voto.

Las normas

Cuando AMLO tomó posesión de la presidencia reinó entre el magisterio una gran expectativa. Una vez en el poder, López Obrador decidió que había que apresurar la cancelación de la “mal llamada” reforma educativa. Para ello puso a trabajar a todo vapor a los legisladores de ambas cámaras. En poco tiempo se produjeron reformas al artículo 3º constitucional, a la Ley General de Educación y a otras normas complementarias. El resultado fue una legislación prolija que incluyó, desde luego, otras tantas promesas para los maestros y para las escuelas normales. En el artículo 3º se consignó: “El Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, en los términos que disponga la ley”. En la Ley General de Educación se dedicó un título, el IV, a la “revaloración de las maestras y los maestros” y un capítulo, el II, a las instituciones formadoras de maestros, en donde se garantiza que los cambios de planes de estudio deben realizarse con la participación de las comunidades normalistas.

Congreso Nacional de Educación Normal

Contagiados de ese ánimo participativo y estimulados por las autoridades de la SEP, los líderes de las EN se reunieron en mayo de 2019 en un Congreso Nacional de Educación Normal, un evento sin precedentes. En un espíritu constructivo y animoso las delegadas y delegados —elegidos democráticamente— de las EN, trabajaron en la elaboración minuciosa de un documento que simbolizó un pacto entre ellos: la *Estrategia de mejora de las escuelas normales*. Fue un esfuerzo único, ejemplar, de cooperación en la diversidad, que abrió un nuevo horizonte para el subsistema normalista. Este congreso propuso más de trescientas acciones para transformar a las EN, entre las que destacan la demanda de que el 50% de los contenidos curriculares correspondan a contenidos locales y regionales y, en segundo lugar, que haya autonomía de gestión (ambas muy discutibles). Se propone igualmente que los recursos financieros adjudicados por la federación sean entregados directamente a un comité escolar de cada normal. Se consolidó también el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal. En este proceso la Coordinación de Escuelas Normales de la SEP, a cargo de Mario Chávez y el subsecretario de Educación Superior, Luciano Concheiro, desempeñaron un papel de coordinación ejemplar.

Presupuesto

Esta iniciativa, aunque de enorme valor, fue desatendida por el gobierno de AMLO. Cuando la pandemia alcanzaba su apogeo mortal, se hizo pública la decisión del gobierno federal de disminuir, una vez más, los recursos financieros de las comunidades normalistas. Se repetía el maltrato que habían recibido estas instituciones bajo la tutela de los llamados por el presidente “gobiernos neoliberales”. Pero no fue una repetición, en realidad el trato que ahora recibían las EN era *peor* del que recibieron de las autoridades federales del pasado. Esto se puede ver en esta tabla:

Tabla 1. Comparativo del presupuesto a la educación normal (DGESPE) 2012-2019

Año	Presupuesto DGESPE a precios corrientes
2012	\$698 382 541
2013	\$721 175 500
2014	\$594 715 933
2015	\$1 195 887 038
2016	\$1 189 715 772
2017	\$744 184 995
2018	\$733 698 128
2019	\$357 948 671

Fuente: *Estrategia nacional para la mejora de las escuelas normales* (2019).

Nota: Fuente del presupuesto: PEF de 2012 a 2019. Fuente de inflación: Banco de México. La inflación de 2019 es la estimación anualizada con datos al mes de agosto. Si al presupuesto de 2019 que se tomó del PEF se le resta lo correspondiente a becas, el decremento del presupuesto de 2018 contra el presupuesto 2019 a precios constantes sería de 63.01%.

Se puede ver que en 2015 y 2016 las escuelas normales recibieron el *máximo apoyo financiero* de parte del gobierno federal en el periodo. Pero si en 2018 el presupuesto federal fue de 733 millones, en 2018, con el gobierno de la Cuarta Transformación, descendió drásticamente: ese año (2019) las EN sólo recibieron 357 millones, es decir, el presupuesto tuvo un decremento de 62%. Fue un golpe mortal contra a las EN propinado por el líder que, a voces, había repetido una y otra vez su compromiso con ellas y con el magisterio. Pero la agresión no se detuvo. En los dos años siguientes estos centros de estudios fueron vapuleados aún más con presupuestos irrisorios, que sólo pueden ser producto de una voluntad malintencionada. Veamos:

Tabla 2. Presupuesto para la Educación Normal (DEGESPE)

2020	461.4
2021	170

Fuente: Servín (2021).

Lo que resulta incomprensible, dice el profesor Marco Antonio Servín (2021), es el contraste de estas erogaciones miserables con el discurso de AMLO reivindicador del magisterio y de las escuelas normales. La reacción del magisterio ante esta política oficial, naturalmente, fue de decepción. Esa conducta oficial, sin embargo, no es incomprensible: se trata de una política sistemática de gobierno en la cual los recursos de la administración pública se han canalizado año con año hacia los llamados programas prioritarios del presidente que, en educación, son dos: las becas y la creación millonaria de 140 escuelas pequeñas de carácter profesional o semiprofesional que, aunque atienden a grupos que viven en pobreza y marginalidad, se han organizado sin cumplir con las reglas, los protocolos y los estándares que cumplen las instituciones de educación superior. En otras palabras, son escuelas de baja calidad que operan en medio de un gran desorden bajo el mando arbitrario de una sola persona. El hecho evidente es que se ha exprimido al sector educativo para enviar dinero a los programas clientelares que dirige el propio presidente con el fin de asegurar el voto cautivo de la población.

La historia se repite

Hay una línea de continuidad entre los gobiernos anteriores —a los que el Ejecutivo llama despectivamente “neoliberales”— y el gobierno de AMLO, que se hace llamar “de la Cuarta Transformación”. La “transformación” no es tal. AMLO ha agraviado a las escuelas normales como lo hicieron en el pasado los gobiernos de Miguel Alemán y Gustavo Díaz Ordaz, y como lo hicieron los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. El actual presidente, en los hechos, se comporta como un enemigo más de las normales. En realidad, en este nuevo sexenio, para efectos prácticos, no ha habido política educativa; lo que ha habido es un retroceso lamentable a la era más oscura que haya vivido la educación.

La normal que queremos

Es verdad que en la actualidad existen algunas normales —la Benemérita de la Ciudad de México, la Benemérita Veracruzana, la Escuela Normal Superior y otras— que han logrado crear, como dice el maestro Marco Antonio Servín Castro en la obra antes citada, comunidades académicas vivas, vigorosas, que se sostienen por su mismo peso. Pero no es el caso de todas. La mayoría de ellas, incluyendo urbanas, rurales y bilingües interculturales, sufren desasosiegos por falta de recursos, por la cultura de conformismo que predomina entre sus actores, por la debilidad de su organización académica, por la carencia de un liderazgo efectivo, por las disputas políticas internas, por el avasallamiento que imponen sobre ellas los sindicatos, etcétera. Pero hay una dimensión subjetiva a la que debe ponerse atención: los actores de las EN, alumnos, maestros, autoridades, deben comprometerse con el cambio, con la mejora de sus instituciones. Se ha dicho por mucho tiempo que la profesión magisterial está comprometida con los intereses del pueblo de México, lo cual es correcto, pero no debe interpretarse como una defensa del *statu quo*; es injusto pretender congelar una realidad social marcada por una abrumadora pobreza, como es el caso del México actual. Lo que necesitamos romper es el ciclo reproductor de la pobreza y abocarnos a edificar una sociedad próspera económicamente, pero al mismo tiempo justa y equitativa. Eso obliga a que romper la camisa de fuerza del corporativismo que nos aísla de los grandes desafíos que enfrenta la nación.

Filosofía

Una verdad indiscutible es que el buen maestro no nace, se hace. Si queremos mejorar la calidad de la educación para todos y cumplir con los anhelos contenidos en el artículo 3º constitucional, necesitamos asegurar que los estudiantes reciban una docencia de excelente calidad. Claro, la buena educación depende de muchos factores, pero sabemos que uno de esos factores, crucial, es tener buenos docentes, y también es verdad que la buena docencia depende de múltiples circunstancias (personalidad del profesor, capital cultural de los alumnos, tamaño de la clase, disposición

de materiales y equipo adecuado, etcétera). Sin embargo, entre esas circunstancias hay que destacar la formación sistemática que ese docente ha recibido antes.

Ahora bien, la calidad de esa formación depende de la calidad de la institución que la ha ofrecido. Un anhelo compartido por todos los maestros de México es hacer de las EN centros de estudios de excelencia, con verdadero carácter de instituciones universitarias, que cuenten con recursos suficientes, con planes de estudio que se nutran del conocimiento producido por la investigación y de los contextos en los cuales se va a dar la práctica profesional, con cuerpos académicos consolidados, con docentes de excelencia, con políticas para atraer a los mejores alumnos, con un intenso intercambio con las otras instituciones de educación superior —principalmente las universidades— y, finalmente, con condiciones materiales dignas.

Bibliografía

- FERNÁNDEZ P., M. (1994). *Las tareas de la profesión de enseñar*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- FERNÁNDEZ P., M. (1995). *La profesionalización del docente*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- GUEVARA NIEBLA, G. (1986). *El saber y el poder*. Culiacán, México: Universidad de Sinaloa.
- INEGI (1990). *Estadísticas históricas*, tomo I. México.
- INEE (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. México.
- INEE (2018). *Informe de resultados. Planea 2018*. México.
- MEDRANO, V., ÁNGELES, E. y MORALES, M. (2017). *La educación normal en México*. México: INEE.
- MELÉNEZ, T. (2018). *Maestros: práctica docente y trayectorias profesionales*. México: INEE.
- MERCADO, R. (2002). *Los saberes docentes como construcción social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORNELAS, C. (2018). *La contienda por la educación: globalización, neocorporativismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- PAQUAY, L., Altet, M., Charlier, E. y Perrenoud, P. (2005). *La formación profesional del maestro. Estrategias y competencias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- REYES, R. y Zúñiga, R. (1994). *Diagnóstico del subsistema de educación inicial*. México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro.
- ROCKWELL, E. (coord.) (1995). *La escuela cotidiana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SAHLBERG, P. (2013). *El cambio educativo en Finlandia. ¿Qué puede aprender el mundo?* Buenos Aires: Paidós.
- SERVIN, M. A. (2021). Las escuelas normales y el principio de realidad. En G. Guevara Niebla, *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la ilustración*. México: Grijalbo.
- SOLANA, F., Cardiel, R. y Bolaño, R. (1981). *Historia de la educación pública en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TARDIF, M. (2010). *Los saberes del docente y su desarrollo profesional*. Madrid: Narcea.
- TENTI FANFANI, E. (2006). *El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

La obligatoriedad de la educación media superior ante una expansión sin equidad

Juan Fidel Zorrilla Alcalá

Preámbulo

Este trabajo tiene como propósito fundamental discutir el tipo de cumplimiento que se observa a la norma que establece la obligatoriedad de la educación media superior mexicana (EMS). El artículo 3º de la Constitución, en su última modificación (abril de 2019), reitera los valores y fundamentos del proyecto filosófico, humanista y patriota de la educación pública mexicana. Destaca que la EMS forma parte de la educación obligatoria, integrada junto con la educación preescolar, la primaria y la secundaria, siendo de carácter universal, inclusivo, gratuito y laico. Semejante tarea demanda un esfuerzo organizado enorme por parte del Estado, pero resulta inabordable sin el concurso de los ciudadanos mediante su participación en el funcionamiento de las escuelas. Una colaboración semejante, de hecho, ocurre y se asume, en la práctica, desde las diferentes situaciones de los padres de familia, los miembros de una comunidad, la opinión pública o desde la vinculación de las instancias productivas, de servicios y culturales con los centros educativos. No puede dejar de mencionarse la contribución indispensable que le corresponde a la academia, mediante la investigación, a las tareas sustantivas de las escuelas y del quehacer público.

Sin embargo, diversos asuntos, que también son de gran interés para la ciudadanía de una nación, relegan a un plano muy secundario la situación que guarda la cobertura y la índole de la educación obligatoria, que efectivamente reciben los niños y jóvenes. Así ha sido recientemente, cuando se ha visto que las discusiones políticas, desde y sobre el papel del

Ejecutivo federal acerca del tipo de decisiones que le corresponden a este poder y que mejor le convienen al país, han dominado la mejor parte de la atención de la opinión pública, de los medios de comunicación y de las redes sociales. Además, a causa de los estragos del covid-19, la población ha tenido que prestar oídos y mente a las múltiples comunicaciones oficiales y particulares sobre las medidas a tomar para cuidarse de la pandemia, discerniendo entre datos confiables y las noticias falsas o *fake news*. Poco margen parece haber quedado para revisar, dar seguimiento y examinar la gestión y la práctica de la educación pública, que sistemáticamente se requiere, para ejercer como es debido la tutela de la formación escolarizada de los menores de edad, que le corresponde al Estado, en concurrencia con la ciudadanía. Resulta, por lo tanto, oportuno reivindicar esta responsabilidad y abrir un espacio para su ejercicio, sobre todo en una sociedad democrática, so pena de que, de no hacerse, se erosione el pensamiento crítico, componente indispensable para atender la máxima constitucional de la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los datos básicos de la EMS mexicana

Al ubicarse en esa vía, el trabajo presente se aboca a revisar, con una disposición ensayística, la situación actual de la EMS frente a la obligatoriedad decretada el 9 de febrero de 2012, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la declaración del Congreso de la Unión que reforma los artículos 3º y 31º de la Constitución para dar lugar a la obligatoriedad de este tipo educativo. Por la clase de publicación de la que forma parte este texto, se pretende una óptica plausible que aliente la discusión y la problematización de la situación que guarda la EMS en México. El alcance del tema y la indispensable disciplina que demanda una obra colectiva de esta índole, anticipan la inclusión de argumentos mayormente asentados en lo razonable, más que en lo directamente documentado. Queda, entonces, pendiente tal fundamentación para publicaciones posteriores, dotadas de aparatos críticos amplios y detallados.

En cambio, para el propósito enunciado se vuelve indispensable que se dimensione la EMS, primero, en relación con la cobertura que se logra atender tanto en el ingreso a este nivel educativo como en el egreso. Para el

ciclo 2019-2020, la EMS registra haber tenido 5 144 673 alumnos en el sistema escolarizado, inscritos en 21 047 escuelas que han operado con 412 353 docentes (SEP, 2020, p. 34). Estos datos arrojan un primer acercamiento a su cobertura efectiva, que es del 77.2% en 2019-2020, al tomar como referencia la tasa bruta de escolarización, que se obtiene al identificar el porcentaje de alumnos en el nivel educativo al inicio del ciclo escolar por cada 100 personas del grupo de población, de acuerdo con el censo, con la edad reglamentaria para cursar ese nivel de los 16 a los 18 años. Tal cobertura se ha logrado en los últimos setenta años a partir de un tamaño muy modesto que alcanzaba apenas 37 mil alumnos en 1950, que estudiaban en menos de 100 escuelas públicas y privadas, bachilleratos generales y tecnológicos, cuando la población total del país rondaba los 25 millones de habitantes. En esa distante fecha, los estudiantes eran parte de la minúscula élite que también accedía a la ES, la que, a su vez, tenía en sus aulas a cerca de 30 mil estudiantes (OCDE, 1997, p. 111). Entre 1950 y 1980 la EMS creció vertiginosamente para su tamaño original, ya que su población escolar se fue triplicando cada 10 años, pasando a 106 mil en 1960, a 335 mil en 1970 y a 1 millón 265 mil en 1980.

En 1982 el ámbito de la oferta educativa mexicana, marcada año tras año por los efectos de la expansión, se enfrentó, como el resto de la sociedad y la economía, a los efectos de una crisis financiera mayúscula en el país, resultado de un déficit en las finanzas públicas ocasionado por un endeudamiento externo gigantesco, una tasa fija de paridad con el dólar y una inflación desbocada. Este tipo de empeoramiento agudo de la hacienda pública, que apareció primero en México, también se repitió en varios países de América Latina y en otros lugares del mundo. En el ámbito multilateral se generó en 1989 una propuesta de fórmulas para efectuar reformas para los países afectados, conocida como el Consenso de Washington. Las fórmulas implicaban recortar el gasto público de acuerdo con el nivel de ingresos fiscales (Williamson, 1990).

La crisis de 1982 y sus consecuencias concurrieron, durante las siguientes tres décadas, con otros diversos procesos sociopolíticos que incluyeron una democratización creciente en la región latinoamericana, una mayor pluralidad política y, eventualmente, una mayor integración a las tendencias productivas globalizadoras. En este entorno de claroscuros, con disminuciones en el gasto público, avances en las prácticas democrá-

ticas y cambios económicos respecto de la globalización, se presentaron también otros fenómenos relevantes, como un debilitamiento del Estado, la pérdida de la visión nacional de largo plazo y un fatigoso descreimiento ciudadano debido a la insuficiencia del progreso para atender con equidad los servicios públicos, la educación y la salud. La dureza de los sacrificios hechos en la aplicación de las reformas produjo, a su vez, una serie de reacciones populistas hasta el presente (Iglesias, 2006, pp. 7-11).

Estos procesos de avances y contracciones en la vida pública han tenido consecuencias directas para la educación. En primer lugar, la orientación expansiva de una oferta educativa de puertas abiertas para los demandantes y de contrataciones de personal docente, bajo criterios laxos de calificación profesional y vigentes desde mediados del siglo xx, sufre un vuelco, acompañado de un recorte severo en el gasto público y una disminución del salario real. A su vez, la abrupta disminución en el flujo de fondos para el gasto gubernamental condujo a que se fueran fijando nuevos referentes para juzgar y ponderar el funcionamiento de la educación (Zorrilla y Cetina, 1998, pp. 133-134).

En el tipo medio superior se observa, entre 1980 y 1990, un crecimiento disminuido frente a los aumentos de las décadas anteriores: la matrícula de la EMS tuvo un incremento de poco menos de un millón de alumnos, para superar los dos millones al final de la década, buena parte del cual tuvo lugar entre 1980 y 1983 bajo la inercia previa a la crisis. Luego, en los siguientes treinta años, se continuó con el crecimiento de la oferta educativa, pero a ritmos cada vez menores y con una oferta cada vez más dependiente de las instituciones estatales, con lo que las nuevas oportunidades educativas se ofrecieron en las opciones menos dotadas de recursos. Para 2000 había 2 millones 955 mil alumnos; luego, en 2010, se llegó a 4 millones 287 mil y en 2019-2020 se alcanzaron los 5 millones 144 mil 673 alumnos sobredichos. En total, el número de alumnos que se incrementó entre 2000 y 2019 fue de 2 millones 189 mil alumnos, de los que 1 millón 654 mil correspondieron a instituciones estatales y únicamente 535 mil a instituciones federales, autónomas y privadas. Tal crecimiento en la oferta estatal se hizo mediante un incremento en el número de escuelas estatales: pasó de 3 302 en 2000 a 11 514 en 2017 (VI Informe de Gobierno y SEP, 2020). Debe también señalarse que las instituciones estatales están en desventaja frente a todas las otras que han tenido más tiempo para ir consiguiendo mayores presupuestos y

cuyos docentes han ido logrando mejoras paulatinas en sus negociaciones con las administraciones respectivas durante periodos más largos. Esto se puede apreciar al considerar que en las instituciones federales y autónomas los docentes gozan de mejores prestaciones y hay un mayor número de profesores de tiempo completo. En muchas instituciones estatales de EMS no hay tiempos completos. En total, en México, el 47% de los docentes son contratados por horas, 21.4% por tiempo completo, 15.9% por tres cuartos de tiempo y 16.7% por medio tiempo (SEMS, 2018, p. 57).

Debe también subrayarse que la expansión de los últimos treinta años ocurrió en un contexto de financiamiento público cada vez más insuficiente. Tal y como lo nota la OCDE, entre 2012 y 2017 el gasto por estudiante de enseñanza básica a superior creció a un promedio anual de 1.3% en los países miembros, mientras que en México el gasto educativo se redujo a una tasa promedio de 1.5% anual, lo que resultó en una disminución anual promedio de -2% (OCDE, 2020).

De cualquier manera, entre 1990 y 2018 la oferta se multiplicó 2.6 veces, frente a las 19.8 veces que lo hizo entre 1960 y 1990. Con la acumulación de ambos procesos se llega, así, a tener un avance en la cobertura que va de 4.2% en 1960 a 9.9% en 1970; 25.3% en 1980; 35.8% en 1990; 46.5% en 2000; 50% en 2010; y a una cobertura del 75% del total de la cohorte de jóvenes de 15 a 17 años en 2018 (VI Informe, 2018) y de 77.2% en 2019-2020 (SEP, 2020). Tal transformación representa, indudablemente, un logro considerable.

Este crecimiento, no obstante, muestra dos gravísimas deficiencias en su capacidad de atender a todos los alumnos. La primera deficiencia se devela al reparar que el cauce por el que ha transitado el aumento continuo de la oferta educativa no se ha traducido en asegurar que el aumento en las oportunidades educativas se haga extensivo a todos los jóvenes, en particular a quienes pertenecen a grupos socioeconómicos de ingresos bajos o muy bajos. Así, el crecimiento no ha sido suficiente para cerrar las brechas entre las oportunidades para todos, ya que las oportunidades de ser atendidos por contar con el antecedente de una educación básica completa era en 2008, para el quintil 1 —el más desfavorecido económicamente— de 53.1%, constituido por los que estudiaban algún bachillerato, contra 80.9% en el quintil 5, el mejor acomodado en la escala social (Villalever, 2014). Un cálculo que afinó más tarde las oportunidades efectivas, considerando los grupos de edad, estimó en 2014 que ingresaban alrededor del 85% del quin-

til más alto y menos del 40% del quintil más bajo (Solís, 2015). Además, el indicador de extra-edad también evidencia las desigualdades, y muestra que los estudiantes en localidades de menores ingresos tienen menos posibilidades de ingresar al sistema, de hacerlo de manera oportuna y de seguir una trayectoria ideal (Mejoredu, p. 127). En esta perspectiva, aparece que el aumento en la oferta educativa ha sido incapaz de corregir sus sesgos más inicuos respecto de los grupos menos favorecidos socioeconómicamente, que son los que mayormente debiesen de estar considerados para ser incluidos en los aumentos de la oferta educativa.

Al ahondar en la incidencia de la desigualdad en el acceso, en el estudio de Oxfam de Solís, Güémez y Lorenzo (2019) se devela que las características étnico-raciales en México tienen un peso relevante en la distribución de las oportunidades de acceso a la educación. Al comparar los niveles de escolaridad de EMS y las características lingüísticas tanto de niños y jóvenes “no hablantes de lenguas indígenas”, como hijos de “padres hablantes de lenguas indígenas” y los jóvenes “hablantes de lenguas indígenas”, se encontraron con que los no hablantes de lenguas indígenas cuentan con EMS en un 23.2% del total, aquellos con padres hablantes de lenguas indígenas tienen EMS en un 21.2% y entre los hablantes de lenguas indígenas sólo lo logra el 9% (p. 43).

En lo que respecta al avance en la cobertura hacia la universalización contemplada con motivo de la obligatoriedad, ha sido lento desde 2012. De acuerdo con el Panorama Educativo de México 2018 (PEM) del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018), a pesar de que la EMS es obligatoria en México desde 2012, “En cuanto a la asistencia escolar de la población de 15 a 17 años, aumentó 3.9 puntos porcentuales en el periodo analizado, al pasar de 71.1% (en 2012) a 75%, (en 2016), es decir, un incremento de 1 punto por año”. Sin embargo, esto implica que en 2016, 1 millón 744 mil jóvenes de este grupo de edad no asistían a la EMS obligatoria (INEE, 2018, p. 108). El propio PEM reporta que, en 2016, el total de la población de 15 a 17 años que contaba con el antecedente para cursar la EMS era de 81.9% del total de la cohorte, lo que quiere decir que un 6.9% adicional al 75% habría podido atenderla y no lo hacía. El otro 18.1% de la cohorte no lo podía hacer ya que sus integrantes no habían terminado aún la secundaria. Estos rezagos también revisten importancia ya que representan una disfunción de la obligatoriedad de la educación secundaria. Esa situación

representa un problema que demanda vigilancia, dedicación y resolución, pero corresponde a la educación básica. Por lo tanto, surge aquí el asunto de la necesidad de coordinación entre los niveles educativos para trabajar en pro de la obligatoriedad, que representa una vía para equipar mejorar a todos los jóvenes para la vida y el trabajo en el mundo actual.

La pérdida de estudiantes inscritos en la EMS

Resta todavía una dimensión de la desatención a la obligatoriedad que perfila un problema igualmente serio o, quizás, más grave aún, que es la pérdida por parte de la escuela de EMS de alumnos que ya ingresaron, pero que o bien abandonan sus estudios o bien los dejan incompletos al no haber acreditado todas las asignaturas del plan de estudios. La pérdida de alumnos se puede observar a partir de varios indicadores, como son el abandono escolar, la eficiencia terminal y los jóvenes de 20 años o más que tienen EMS completa.

En este contexto, el abandono escolar ofrece una perspectiva que se reviste de interés al ser la etapa en la que se transita a la adultez. En la EMS esta tasa alcanzó los máximos niveles de toda la educación obligatoria, pues se reportó que 780 118 alumnos dejaron sus estudios, equivalentes a 15.2% de la matrícula inicial del ciclo 2016-2017 (PEM, 2018). Aunque en el último grado de la EMS los alumnos que abandonaron sus estudios alcanzaron solamente una proporción de 1.3%, los alumnos de segundo semestre que mostraron esta misma condición representaron el 11%, pero son los alumnos que iniciaron este nivel en primer semestre los que tuvieron la mayor tasa de abandono, con 26.2% (Panorama, 2018). Cifras semejantes apuntan a la incapacidad de la escuela para mantener a todos los alumnos inscritos en los estudios a los que accedieron.

El sexo de los alumnos en EMS resalta como un factor relevante en cuanto al abandono escolar, pues mientras 13% de las mujeres abandonó la EMS, esta situación afectó a 17.4% de los hombres. A su vez, entre entidades federativas también existen brechas importantes; se destaca el caso de Puebla, donde uno de cada 10 jóvenes en EMS abandonó sus estudios, en contraste con la Ciudad de México, donde se presentó el mismo fenómeno en dos de cada 10 jóvenes. El modelo educativo y los distintos tipos

de plantel en EMS mantienen comportamientos diferenciados respecto al abandono de sus estudiantes. En el primer caso, la tasa de abandono en el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y el profesional técnico se ubicó en 13.1%, 18.4% y 27.7%, respectivamente (PEM, 2018).

Otra perspectiva sobre el avance deficiente para cumplir con la obligatoriedad es la eficiencia terminal. La eficiencia terminal, como indicador, da cuenta de cuántos alumnos que ingresan a determinado nivel educativo lo concluyen en el tiempo reglamentario establecido para ello. La tasa de eficiencia terminal informa, entonces, sobre la eficacia interna y la eficiencia del sistema educativo nacional (SEN). Se espera que todos los alumnos que ingresan a cualquier nivel o tipo educativo lo concluyan y que les tome justo el tiempo necesario para acreditar los grados escolares que lo componen. De acuerdo con este indicador, la proporción de alumnos que concluyen exitosamente la EMS en el tiempo reglamentario se mantiene entre el 60% y el 63.5% del total que ingresa, desde 1980 hasta la fecha, que es del 63%. Este dato viene a mostrar que el funcionamiento académico de la EMS mantiene una pauta muy marcada respecto a cuál es la proporción de alumnos que lo cursan en tiempo y forma. En aquellos casos en que los alumnos reprueban alguna asignatura y la repiten, el sistema se vuelve menos eficiente, al tomar más tiempo a niños y jóvenes acreditar, de modo que el gasto es mayor. En algunos casos los alumnos son expulsados del SEN de manera indefinida u orillados al abandono, con lo que la eficacia del sistema se compromete seriamente (Mejoredu, 2020, p. 366).

En lo que atañe a esta extraordinaria continuidad de cuarenta años con la misma eficiencia terminal, el panorama se vuelve incluso más sombrío. La ya mencionada tendencia muestra que la obligatoriedad no se ha convertido en la oportunidad de que la EMS devenga universal, o por lo menos cada vez más universal, y ofrezca mayores y mejores oportunidades a todos los que están en edad de estudiarla y que la estudian, en una escala proporcional con la expectativa planteada en el decreto de 2012. La eficiencia terminal, al permanecer en sus mismas cotas desde 1980, muestra que siguen operando de la misma manera, en cuanto a su carácter selectivo y a sus resultados, los mecanismos académicos de exigencia y de evaluación, al igual que los requisitos de acreditación para la obtención del certificado de bachillerato. Se puede entonces decir que la EMS sigue siendo hoy tan marcadamente selectiva como lo fue en las décadas previas a la obligato-

riedad, cuando la EMS tenía, de manera explícita, un carácter curricular y social marcadamente propedéutico, que suponía que satisfacer sus exigencias eran requisito y cumplimiento con el perfil de ingreso para los estudios superiores (Zorrilla, 2010, pp. 37-43).

Para comprender la magnitud del efecto negativo de la pérdida de alumnos de la EMS que no continúan o que no pueden proseguir con su escolaridad efectiva y hacerlo para cada grupo de edad determinado, se puede acudir a los datos de 2016 sobre el porcentaje de la población de 20 a 24 años que tiene EMS completa para ese año (son los datos más recientes con que se cuenta). Este grupo ha egresado entre 2011 y 2016, justo antes y después de la declaración de la obligatoriedad. La cifra para dicha generación que tiene EMS completa es de 53.5%, lo que implica que es apenas poco más de la mitad de la cohorte y son aquellos con quienes el sistema educativo ha cumplido en ofrecerles una EMS completa (INEE, 2019, p. 133). Con la eficiencia terminal prácticamente estática y con un aumento de la cobertura bajo, resulta que existe un enorme problema que se plantea en torno a la brecha de incumplimiento con la obligatoriedad, para poco menos de la mitad de todos los jóvenes mexicanos, en vísperas de un decenio de obligatoriedad.

De este modo, se evidencia que la educación sigue siendo una fuente de desigualdad que ahonda las diferencias sociales y económicas existentes. La relevancia social de este sesgo inicuo requiere ser corregido. Es muy importante que la gran mayoría de los jóvenes en edad de cursarla egresen de la EMS. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha dicho que el certificado de EMS en América Latina es un recurso que coadyuva a salir de la pobreza o evitarla: “Las personas con menor nivel educativo suelen tener peores condiciones laborales y menores posibilidades de acceso a un trabajo decente. A esto se suma que la pandemia tiene un mayor impacto entre las personas ocupadas con menores niveles educativos [...] y la contracción (en el empleo en la pandemia o en las crisis) aumenta a medida que disminuye el nivel educativo de los trabajadores” (CEPAL, 2021, p. 106).

Tras una revisión de la notable expansión sostenida de la oferta educativa de la EMS en México después de 1950, se evidencia que el avance en la escolarización arrastra serios problemas que no parecen paliarse, antes bien se mantienen con una gran resiliencia. Sobre todo resulta paradójica

tal continuidad, a pesar de tantos cambios exógenos en las condiciones sociales, políticas y económicas del país entre 1980 y el presente. También han sido significativas las mudanzas endógenas en la educación, después de los años noventa del siglo xx, cuando ya había conciencia de la falta de equidad de las políticas educativas, como lo testimonia el “Examen de las políticas nacionales educativas de la educación superior y media superior de México”, llevado a cabo entre las autoridades mexicanas y la OCDE en 1997. Es igualmente notable que en estos últimos treinta años y hasta la fecha, se hayan obtenido cambios curriculares, organizativos y normativos en todo el sistema de la EMS mexicana. A pesar de todos ellos, se sigue mostrando, puntualmente, a lo largo de los últimos cuarenta años, una eficiencia terminal de entre el 60% y el 63,5%.

Cabe suponer que se está ante un mecanismo educativo estructural que lo genera. Por esta razón, es fundamental, además de las razones esgrimidas hasta este punto, adoptar una visión que busque dar cuenta y explicar el carácter estructural del funcionamiento sistémico de la EMS y de los mecanismos escolares y académicos que mantienen una continuidad que socava deslealmente la normatividad actual sobre la obligatoriedad. No se trata de un prurito meramente académico, sino de una pregunta de índole práctica para la elaboración de políticas educativas.

El arrastre de problemas

Una preocupación análoga ha estado presente en los estudios educativos sobre la expansión de la oferta educativa, en la educación secundaria, de los países del Cono Sur como Argentina, Uruguay y Chile, a partir de los estudios de Braslavsky de los años ochenta. La educación secundaria en ellos es equivalente al conjunto de la secundaria y la educación media superior mexicanas. Esa perspectiva crítica sudamericana continúa hasta el presente en los trabajos de Tiramonti (2009), Tenti Fanfani (2009) y Terigi (2007), entre otros.

Garino, por ejemplo, ha propuesto que “ni la masificación de la escuela secundaria en Argentina desde mediados del siglo xx, ni la obligatoriedad estipulada por ley desde 2002, conllevan una modificación de su formato escolar tradicional, caracterizado como selectivo y excluyente” (Garino,

2013, p. 203). En ese mismo sentido, Acosta indica sobre Uruguay, Argentina y Chile: “Hay una forma histórica de organización de la escuela secundaria que se encuentra en la base de las dificultades y en el origen de las reformas que tienden a la incorporación de más jóvenes en la secundaria desde los años 60 del siglo xx hasta la actualidad tanto en los países centrales como en algunos países del cono sur, (Argentina y Uruguay, por ejemplo)” (Acosta, 2013, p. 185).

Desde tal enfoque, la propia Acosta afirma: “En este sentido, la escuela secundaria en el Cono Sur reúne hoy un triple desafío: por un lado, debe resolver problemas históricos en lo referido a la cobertura, infraestructura y la profesionalización docente, producto de la primera gran expansión; por otro lado, debe atender la incorporación efectiva del conjunto así como el logro de trayectorias educativas para todos, situación que se arrastra desde la segunda gran expansión y que podría asociarse al modelo institucional; finalmente, debe proveer conocimientos de calidad para avanzar en el desarrollo de recursos humanos con calificación pertinente para el mundo contemporáneo, déficit que se evidencia en la actualidad. Para ello, la experiencia indica que una política de cambio tiene el desafío de revisar la forma escolar de la escuela secundaria, incluyendo los modelos institucionales” (Acosta, 2013, p. 186).

Para tomar en cuenta esas perspectivas en el caso de la experiencia mexicana, deben distinguirse dos componentes diferentes y fundamentales de nuestras instituciones educativas, en lo señalado respectivamente por Garino y por Acosta. Garino habla de formato escolar, lo que alude —sobre todo— a los componentes de la escolarización de la propuesta educativa, como son el plan de estudios, el mapa curricular, las disciplinas que se incluyen en el mismo, los contenidos de las asignaturas, la organización escolar de las formas de evaluación, de reprobación y de acreditación para la obtención de los certificados de estudios de la EMS; al igual que las prácticas docentes y de desempeño de los alumnos. Por otra parte, el modelo institucional hace referencia a la personalidad jurídica de las instituciones que organizan e imparten la enseñanza; a la enseñanza que busca ofrecer; a los perfiles socioeducativos de los alumnos a los que está dirigida esa enseñanza; a los propósitos formativos y tipos de posiciones en la sociedad a los que está encaminada la enseñanza; a los papeles de los directores, de los administradores y de los docentes de las entidades; a los

tipos de contrataciones de todos los que trabajan para la institución; y a los recursos con que cuentan las instituciones para operar.

Estos dos componentes comprenden, por una parte, los medios educativos, pedagógicos, didácticos y organizativos y, por otra, los agentes, los fines, los propósitos, los intereses y los recursos de cada una de las instituciones educativas mexicanas de la EMS. En este sentido, cada institución es un subsistema. La estructura del sistema educativo, a su vez, está dada por el conjunto y la organización de las relaciones entre las entidades y sus componentes entre sí, tal y como son mediadas todas estas relaciones por los agentes que las operan. Estas precisiones son indispensables para contextualizar el fenómeno de la expansión educativa y de la obligatoriedad que no logran corregir las iniquidades de una orientación propedéutica y selectiva de la EMS.

Lo realizado por las autoras del Cono Sur es ya un gran avance. Logran identificar, en ámbitos nacionales específicos de nuestra región latinoamericana, la presencia de un problema central en la expansión educativa post-primaria en Argentina, Uruguay y Chile. Dicha expansión culmina con una declaración de obligatoriedad, pero se topa con un techo para la corrección de serias inequidades que se mantienen, a pesar del aumento en la cobertura. Entonces, resulta justificable considerar para el presente trabajo como plausible para México, a la luz de los datos sobre la falta de equidad en el acceso a la EMS y la grave pérdida de alumnos, una vez que ya están inscritos y que inician sus estudios. Entonces, existe un patrón de expansión de la escuela media superior sin equidad, que se mantiene a causa de una posible configuración estructural, históricamente elaborada, de formato escolar y de modelo de institución, ambos de naturaleza propedéutica y selectiva, que no se ha sabido identificar, ni por la política ni por los investigadores, en cuanto a sus capacidades causales para mantener los resultados inicuos. Estas capacidades causales se hacen sentir en materia de ingreso, retención, aprobación, reprobación, abandono, acreditación de estudios, egreso exitoso y eficiencia terminal de sus alumnos. Al no identificarse los mecanismos causales de la posible configuración estructural de formato escolar y de modelo institucional, no se han podido corregir sus consecuencias inicuas que vulneran deslealmente la obligatoriedad.

Aquí se está tomando —como fundamento sociológico de la indagación sobre la posible estructura del conjunto de las instituciones educativas que

conforman el sistema de la EMS mexicana— el enfoque del realismo crítico de Margaret Archer. Este enfoque se orienta, desde finales de los años setenta, a la transformación de las estructuras educativas y de sus mecanismos causales: “Cuando el realismo crítico habla de mecanismos causales, habla de lo que hace que las cosas funcionen” (Porpora, 2011, pp. 160-161). En esa perspectiva se considera que “Los mecanismos generadores son las capacidades causales emergentes (*causal emergent powers*) de las entidades relacionadas dentro de un sistema, mientras que las entidades relacionadas son entidades y relaciones que son necesarias para los efectos recurrentes del mecanismo en cuestión” (Archer, 2014, p. 94). Al recuperar que otros ámbitos nacionales latinoamericanos guardan ciertas analogías con México, en lo que respecta a las dinámicas de sus procesos de expansión de la oferta educativa de la EMS, no se quiere suponer que una misma forma social —expansión de la escolaridad sin equidad— corresponda a causas sociológicas iguales o siquiera similares. En esta situación se asume que las causas son específicas y diferentes a cada nación (Archer, 2017, pp. 39-47; 2014, pp. 11-14).

Además, es oportuno mencionar que el crecimiento y las transformaciones de la EMS ya han sido tratadas, precisamente, en otros textos acerca de sus procesos sociohistóricos (Zorrilla, 2008, 2010 y 2012). Con base en los hallazgos ahí discutidos, se puede obtener una perspectiva sintética sobre algunas de las vías de cambio y continuidad por las que ha transitado la expansión de la escolaridad de la EMS en nuestro país. Se buscará apoyarse en ellas para tratar de entender el patrón de expansión de la escolaridad sin equidad. Además, se puede adelantar que, con base en el enfoque ahí desplegado, se han explorado algunas innovaciones que han obtenido mejoras aquí en México, en los desempeños académicos de los alumnos y que brindan lecciones útiles para la agenda educativa, a lo que se volverá al final de este texto. Por ahora, conviene regresar y proseguir en la línea de la configuración que comporta, por una parte, un nuevo modelo institucional que surge en 1910 e integra una escuela de EMS a una organización de educación superior, la Universidad Nacional; por otra parte, un formato de organización escolar que se irá volviendo cada vez más estrechamente propedéutico y selectivo. Se busca plantear la plausibilidad de que esta configuración se encuentre en la base del funcionamiento de las múltiples instituciones públicas que integran el sistema de la EMS, lo que lleva a los resultados de inequidad y de baja eficiencia terminal ya mencionados.

El reto que abre esa indagación es, de cualquier manera, inicialmente desconcertante, ya que una primera característica que requiere considerarse es la complejidad de la EMS mexicana, al estar integrada por más de 150 diferentes instituciones públicas que utilizan más de treinta expresiones curriculares diferentes para trabajar con sus alumnos (SEP, 2018-b, pp. 34 y 92). Además, estas instituciones son muy diferentes entre sí en términos de tamaño y de infraestructura. Por ejemplo, la Dirección General de Estudios Tecnológicos e Industriales (DGETI), que es la institución de EMS más grande del país, tiene en su haber una infraestructura física de 456 planteles educativos a nivel nacional, de los cuales 168 son CETIS, 288 son CBTIS y tiene cerca de 650 mil estudiantes (DGETI, 2021).

También existen las instituciones de educación media superior a distancia (EMSAD) estatales, con mil o menos estudiantes, que no tienen en ocasiones una propia administración, al depender para ello del Colegio de Bachilleres o el CECYTE estatal, además de que sus instalaciones físicas son frecuentemente prestadas por una primaria o secundaria local (Mejoredu, 2020).

La heterogeneidad en lo que atañe a la infraestructura es, asimismo, enorme. Las instituciones de EMS sectorizadas bajo una institución más grande suelen contar con laboratorios plenamente equipados, decenas o cientos de miles de volúmenes en sus bibliotecas y con equipo de cómputo para sus tareas y las de sus alumnos. Ese es el caso para las escuelas bajo control central de la SEP, del Instituto Politécnico Nacional, de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de algunas otras de las universidades autónomas del país que siguen contando con bachillerato. En cambio, existen instituciones cuyas escuelas sólo cuentan con salones y con un equipamiento muy modesto y limitado, o incluso precario y sin servicio de agua potable o teléfono, en escuelas comunitarias y en zonas rurales.

¿De qué forma cabría suponer que exista un formato escolar compartido detrás de esa inmensa complejidad y diversidad? ¿Y de qué forma las diferencias en sus modelos institucionales con personalidades jurídicas diferentes, autónomas unas, centralizadas, desconcentradas y descentralizadas federales otras; además de las centralizadas y descentralizadas de cada uno de los estados del país?

En primer lugar, debe admitirse que desde el inicio de nuestra vida independiente quedaron marcadas varias vías distintas para el desarrollo de la educación y de la educación media superior. En efecto, a partir de

las constituciones federalistas de 1824 y de 1857, queda establecido que la educación pública en México habría de desarrollarse sobre la base de una diferenciación por el tipo de control y por la personalidad jurídica de las instituciones educativas, creadas después de la consumación de la independencia en 1821. De acuerdo con la identidad federal de las constituciones de 1824 y de 1857, la EMS, al igual que el resto de la educación pública mexicana, no estuvo expresamente asignada al gobierno federal en la Constitución de 1857, por lo que de acuerdo con la lógica federalista, esa atribución se encuentra reservada a cada uno de los estados integrantes del sistema político, lo que tampoco excluye la participación del gobierno federal en ella, en la jurisdicción que le corresponde del Distrito Federal y de los territorios. Lo que sí queda señalado, en su artículo 3° del texto de 1857, es lo siguiente: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir (*sic*)” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

De este modo, desde 1857 hasta la fecha es preciso distinguir formalmente entre instituciones y planteles federales, estatales, municipales y particulares, aunque se sabe que algunas instituciones educativas privadas tienen una orientación religiosa y otras son laicas. Hasta después del otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional en 1929 se añade esa nueva categoría a los tipos de personalidad jurídica de las instituciones educativas. Estos tipos de control, de acuerdo con la personalidad institucional, permanecen vigentes hasta nuestros días. En esta vía federalista, los estados tenían a su cargo, durante el siglo XIX y hasta 1921, la entera responsabilidad por toda la educación pública, desde las primeras letras, pasando por la educación media y la normal, así como—en su caso— la educación superior (Valadez, en Solana y Cardiel, 1982, pp. 646). Por su parte, al gobierno federal le correspondió la iniciativa para actuar en la Ciudad de México, velando desde ahí por las necesidades locales y nacionales. Por lo que corresponde a los municipios, la Constitución de Cádiz (1812) había ya establecido que los ayuntamientos constitucionales atenderían la educación de primeras letras y cumplirían con la obligación de abrir una escuela en cada pueblo, lo que lastimosamente estuvo muy lejos de hacerse efectivo por falta de recursos pecuniarios y humanos (Staples, 2005, pp. 221-272). La tendencia permanece hasta hoy, de modo que en muchos municipios existen diversos servicios formativos.

Bajo estas condiciones, durante los primeros cien años de vida independiente el papel del gobierno federal en materia educativa nacional fue modesto. La iniciativa federal se constriñó al Distrito Federal, frente a la tarea formidable de educar a una población nacional analfabeta, en una cifra que llegaba a más del 95% de la población joven y adulta, y que, incluso, probablemente alcanzara el 99%, como la calculó Torres Bodet en 1948 para la Unesco (SEP, 1947). De hecho, la institución que mayor alcance nacional tuvo en la alfabetización durante casi todo el siglo XIX fue la Compañía Lancasteriana, de índole privada (Staples, 2005, pp. 237-274). En el país en su conjunto, los gobiernos de los estados tuvieron un papel muy importante en su ámbito de competencia para impulsar las primeras letras. Los establecimientos de educación media, a su vez, surgen impulsados por las autoridades estatales y por iniciativas de particulares, contándose entre ellos los institutos científicos y literarios, los colegios civiles y los institutos secundarios de múltiples estados (Valadés, 2000, pp. 532-557).

En la Ciudad de México destacan las escuelas nacionales profesionales de Jurisprudencia, Medicina, Ingenieros y de Bellas Artes, así como la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), todas ellas creadas por la Ley del 2 de diciembre de 1867 (Garcíadiego, 1996, p.22; y Ramos, 2020, pp. 50-51). La ENP fue encomendada en su primera etapa por los gobiernos federales a Gabino Barreda, que encabezaba un plantel docente que incluyó a José María Vigil, Ignacio Ramírez *el Nigromante*, Ignacio Manuel Altamirano, Manuel Payno, Leopoldo Río de la Loza, Francisco Díaz Covarrubias, Rafael Ángel de la Peña (Ramos, 2020, p. 68) y más tarde a Alfonso Herrera, Manuel Orozco y Berra, Amado Nervo y Justo Sierra, entre otras muchas personalidades de la ciencia y la cultura (Díaz y Ovando, 2006, pp. 78-82 y 224-250). La ENP fue la hija predilecta de la restauración republicana (Kobayashi *et al.*, 1976, p. 82) y serviría de modelo para todo el país. Los resultados de su labor alcanzaron tal prestigio que sobre ella Justo Sierra habría de cimentar la naciente Universidad Nacional en 1910 (Garcíadiego, 1996, p. 22). La ENP se caracterizó, durante su primera etapa y hasta 1910, por funcionar como una estructura paritaria integrada por un director, como *primus inter pares*, que trabajaba directa y estrechamente con docentes notables, con gran autonomía frente al gobierno federal, excepto en lo que toca al nombramiento del director. Esta situación es extensiva a las escuelas nacionales. Además, al existir en todas ellas un sistema abierto a la participación de docentes de notable valía

académica, científica e intelectual, con gran independencia de criterio, estaba el entorno escolar de los alumnos motivado y ávido del conocimiento sobre el mundo físico y cultural, externo a la escuela (Ramos, 2020, pp. 85-100). Este rasgo de autonomía autogestiva académica lo reconocía M. González desde 1884, en su último informe de gobierno, al señalar que “no tocó a mi Administración más que vigilar la regularidad y buen orden de la marcha de las Escuelas Nacionales” (Secretaría de Educación Pública, 1926, p. 26). Las estructuras paritarias suelen estar mucho más abiertas hacia la sociedad y el mundo externo que las organizaciones verticales y autoritarias, que suelen ver hacia arriba (Kowalski, 2010).

Después de 1910, con la integración de la Escuela Nacional Preparatoria a la naciente Universidad Nacional, la EMS se vio incorporada formal y efectivamente a la educación superior (ES), en la estructura del gobierno federal para la educación pública. En términos institucionales esto significó que la escuela paritaria abierta hacia afuera de la estructura escolar, activada mediante docentes muy prestigiados, se convirtiera en una dependencia de la universidad que, a su vez, era una dependencia de la Secretaría de Instrucción Pública. Gran parte del éxito y prestigio de la ENP hasta 1910 se debió a que, a través de sus docentes, los alumnos se interesaron en el excitante mundo del conocimiento, la literatura, las ciencias, la política, la economía y de la realidad sociopolítica del país.

En 1921, al crearse la SEP con muy amplias atribuciones para atender todos los asuntos educativos, culturales y científicos del país, en concurrencia con los otros dos niveles de gobierno, el modelo del gobierno federal para la integración de la EMS y los estudios superiores en una sola institución devino un referente nacional. De esta manera, a partir de 1921 la ENP queda subordinada a una secretaría de estado del gobierno federal y, dentro de la SEP, a la Universidad Nacional. Con esta reorganización, se marca el inicio de un formato de escolarización de la EMS, sujeto a las necesidades, perspectivas, intereses y autoridad de la educación superior y sus actores, autoridades y docentes. Históricamente, el entorno prestigiado y motivante se fue volviendo más burocrático, vertical y más centrado en ser propedéutico con la incorporación a la Universidad Nacional.

La autonomía de 1929 fortaleció esta situación de subordinación a la educación superior y a sus expectativas de selección de alumnos para sí. En términos curriculares, se inició un proceso de reforzamiento cada

vez mayor de la orientación a la preparación más estrecha para los estudios superiores, con lo que la EMS se adentró en una deriva propedéutica abrumadora, hasta el presente. Además, con la incorporación de la ENP a la nueva universidad queda establecido un patrón de conformación de una universidad estatal o federal con su propio bachillerato. De este modo, surge un modelo institucional de EMS como parte de una institución de educación superior, con lo que se inicia una subordinación académica e intelectual a la lógica de la educación superior, que se va a extender hasta el año de 2005, cuando se crea la Subsecretaría de Educación Media Superior.

En 1925 la SEP considera que el bachillerato de cinco años, tan estrechamente vinculado a la universidad, resultaba inadecuado para ampliar la formación general básica, más allá de la primaria, con una visión de universalización potencial para todos los niños. Se crea entonces un modelo de educación secundaria no propedéutica, integrada con los tres primeros años del bachillerato, quedando los últimos dos como el nuevo bachillerato preparatorio de los estudios universitarios. A partir de ese momento la secundaria se ubicó como parte de la educación básica bajo el control de la SEP, mientras que la preparatoria quedó vinculada a la educación superior. Por su parte, la escuela secundaria quedó marcada, por su origen en la ENP, por rasgos tales como la organización académica basada en asignaturas fundamentadas en campos disciplinares, programas sobrecargados con contenidos disciplinares, perfiles profesiográficos basados en carreras disciplinares de licenciatura e incongruencia entre materias.

Posteriormente, cuando entre 1939 y 1940 la SEP organiza formalmente la educación técnica superior en torno al Instituto Politécnico Nacional, se crea el bachillerato vocacional, de un carácter bivalente claramente integrado a la educación superior tecnológica. Este subsistema de educación tecnológica federal comprendió a las secundarias técnicas prevocacionales, a los bachilleratos vocacionales del IPN, a las licenciaturas e ingenierías y al Colegio de Posgraduados del IPN (SEP, 1941, p. 430). Este subsistema se diferenció, explícitamente, del universitario representado por la UNAM, que ya venía contando con una secundaria de iniciación, con la ENP, con las escuelas profesionales con programas de licenciatura y las facultades que ofrecían posgrados. En la SEP quedan desde entonces reconocidas e identificadas las dos vertientes de bachillerato: el general o universitario y el tecnológico o bivalente. Ambas vertientes quedaron vinculadas y subor-

dinadas a la educación superior universitaria, en un caso, y a la educación superior tecnológica, en el otro. A partir de 1958 el gobierno federal separa del IPN las escuelas tecnológicas medias, fuera de la Ciudad de México. El IPN queda, sin embargo, como una institución de educación superior con sus escuelas vocacionales preparatorias en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Se crea así un nuevo tipo de institución centralizada de EMS tecnológica dependiente de la SEP, que daría lugar más tarde a la DGETI, que es ahora la institución de EMS más grande del país. La DGETI, además, hace extensivos los planes de estudio de los diferentes programas de bachillerato bivalente con carreras de profesional técnico de nivel medio superior a todos los CECYTE estatales. En 2018 había 25 CECYTE estatales con 250 mil estudiantes en el país.

En los años cuarenta el sector privado educativo recibió un gran impulso con la fundación de tres instituciones clave. La primera en ser fundada es el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), creada en 1943 por un grupo de empresarios encabezados por Eugenio Garza Sada, exalumno del Massachusetts Institute of Technology. La segunda es la Universidad Iberoamericana, también fundada en 1943 en la Ciudad de México por los jesuitas. Por su parte, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) se erigió en 1946, también por un grupo de la iniciativa privada. El ITESM y el ITAM siguieron el ejemplo de la UNAM y del IPN organizándose con estudios superiores y con bachillerato.

Todos estos acontecimientos fueron moldeando en las instituciones existentes con educación superior y con bachillerato, públicas y privadas, el formato escolar del bachillerato con una educación propedéutica. Se trataba de una formación estrechamente preparatoria para los estudios superiores, con objetivos centrados en preparar para ingresar al nivel superior, y por ello no requería atender las demandas y necesidades de la sociedad y del mundo exterior: ya contaba con un propósito, que era obtener un certificado para una profesión liberal o como profesional de las ciencias o de las humanidades.

De ese modo, con el formato de escolarización propedéutica y selectiva las escuelas de la EMS se comprometen al aseguramiento de que los egresados cumplan con las expectativas del nivel superior. Cada institución lo va haciendo con un plan de estudios idiosincrático. De ahí que la diversidad de formatos escolares y de modelos con personalidades jurídi-

cas diferentes no obstan para que se ratifique una orientación propedéutica y selectiva.

Estas instituciones eran y siguieron siendo parte del grupo de las más prestigiadas del país y tuvieron un efecto de demostración enorme para que las instituciones que eran únicamente de EMS modelaran sus formatos escolares a tales tendencias. Las instituciones privadas de EMS, por su parte, simplemente se incorporaron a una institución pública. Todos estos acontecimientos, que dieron forma a la orientación propedéutica desde cada una de las instituciones, ocurrieron antes de la gran expansión de la oferta educativa que empieza a finales de los años cincuenta para la primaria, con el Plan de Once Años de 1959. Esta expansión empezó paulatinamente a propiciar, diez años más tarde, la demanda por EMS creada por los egresados de la secundaria.

Paralelamente a este proceso de asimilación de la identidad del bachillerato por su función preparatoria para los estudios superiores, la EMS ha sido objeto, prácticamente desde su incorporación a la naciente Universidad Nacional en 1910, de denostaciones continuas, hechas desde la educación superior, sobre la baja calidad de las formaciones con que llegan los alumnos una vez que ingresan a los estudios de licenciatura. Esta insatisfacción, que continúa hasta el presente, se ha visto ampliamente reflejada en los medios y en la opinión especializada al juzgar los resultados académicos y educativos que se obtienen de la EMS, entre otros por PISA (véase el capítulo IV de Zorrilla, 2008, pp. 131-185). La ANUIES se formó en 1950 considerando el problema de la calidad del bachillerato como parte de los otros tres asuntos fundamentales para las instituciones constituyentes (Montes de Oca y Silva, 1959).

También existen otro tipo de críticas al funcionamiento de la EMS. La falta de equidad empezó a volverse cada vez más visible a raíz del señalamiento específico que hace el estudio conjunto del gobierno de México y de la OCDE sobre las políticas nacionales de educación superior y media superior de 1997. En dicho estudio se indagó acerca del parecer de los directivos, académicos de la EMS e investigadores de la educación sobre los problemas de calidad, equidad y abandono de la EMS y se reporta que “las especulaciones informales sobre el abandono y la baja eficiencia terminal abundan” y les “pareció (a quienes realizaron el estudio) que los maestros no se preocupan mucho por esos abandonos, que les parecen cosa natural

[...] Todo ocurre como si el fin fuese obtener una élite restringida, sin preocuparse del costo financiero y humano de todos esos fracasos” (OCDE, 1997, pp. 191-192). Por ello, el trabajo de 2008 de Zorrilla concluye que “la crítica contenida en esos párrafos [del estudio conjunto con la OCDE] es tan devastadora cuan persistente ha sido la incapacidad histórica del sistema de EMS para retener a quienes ya fueron admitidos tras exámenes y procedimientos competitivos de admisión” (Zorrilla, 2008, p. 178). Esta propiedad del sistema esboza con nitidez el carácter selectivo de la EMS como tipo educativo.

Adicionalmente, la presión ejercida por las críticas corre, históricamente, paralela a la tendencia a proponer cambios curriculares para mejorar la EMS. Esto equivale a decir que, frente a las insatisfacciones por la calidad de la EMS, se optó por revisar y actualizar tanto los contenidos de los programas de las asignaturas como los tipos de trabajos exigibles para la acreditación de cada programa de asignatura, dentro del mapa curricular del plan de estudios. En términos del esquema aquí propuesto, esto equivale a decir que se buscó ir adecuando el formato escolar a su función propedéutica, sin adecuar el modelo institucional a una educación en expansión que atraía nuevos tipos de alumnos con otros perfiles socioeducativos, generalmente provenientes de estratos socioeconómicos menos favorecidos. En su caso, en el IPN y en la UNAM se optó por subir los estándares para otorgar el pase reglamentado del bachillerato a los estudios superiores, a los programas de licenciatura más demandados, requiriendo promedios altos de los estudios en conjunto. Esta tendencia a revisar los contenidos que han de ser estudiados y acreditados se manifiesta con siete cambios en los planes de estudio de la ENP de la UNAM a partir de su incorporación a la Universidad en 1910, que luego desembocaron en el incremento del bachillerato de dos a tres años en 1963 en la UNAM. Esta medida fue seguida, unos cuantos años después, por prácticamente todos los bachilleratos del país, al ser avalada por ANUIES (Velázquez, 2006; Zorrilla, 2008, pp. 136-137; ANUIES, 1971).

Junto a este énfasis histórico de revisión y de cambio de los planes y programas de estudio, aparece una gran omisión: no se consideró la mejor manera de organizar académicamente los planteles y las instituciones para asegurar que el trabajo frente a grupo del docente y el desempeño académico de los alumnos tuviesen el respaldo necesario para enfrentarse con

éxito a la reprobación, el abandono y la baja eficiencia terminal de la EMS. En otras palabras, a lo largo de los últimos cien años ha prevalecido una perspectiva en la que se presume que la calidad, la equidad, la pertinencia y el desempeño de los alumnos son una función de los docentes y de los planes y programas de estudio, sin que se consideren las características, propiedades, mecanismos y procesos sistémicos que están sustentando y condicionando el trabajo de profesores y alumnos.

Sin embargo, desde los años sesenta, y notablemente desde 1968, el descontento civil y la respuesta del autoritarismo político se añadieron a la evidencia de que las altas tasas de crecimiento económico que venían prevaleciendo en el país desde finales de los años treinta no bastaban para aminorar la desigualdad social extrema, la marginación urbana y rural, así como la profunda falta de equidad en las crecientes oportunidades educativas, con lo que se hacía patente que las desigualdades estructurales se habían atenuado, pero seguían siendo insalvables (Martín y Solórzano, 2004, pp. 111-137; Muñoz Izquierdo y Ulloa, 1992, pp. 11-58).

En los años setenta, la UNAM y el gobierno federal, tras los acontecimientos de 1968, crean tres nuevos modelos de institución de EMS. La UNAM presenta en 1971 un nuevo tipo de bachillerato en su propio seno, el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), con un modelo y un formato diferentes a los de la ENP (Zorrilla, 1989). El gobierno federal crea el Colegio de Bachilleres de Chihuahua en 1973, que luego fue seguido por el Colegio de Bachilleres México en 1974 para la Ciudad de México y su zona conurbada, con un plan de estudios semestral y con ciertas semejanzas con el formato del CCH. Sin embargo, los formatos escolares de ambas instituciones no escaparon a la lógica selectiva y propedéutica.

En 1978 se crea el modelo institucional de una entidad dedicada a la formación de profesionales técnicos mediante el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), sin opción de bachillerato. No obstante, desde 2011 el Conalep ofrece el título de Profesional Técnico-Bachiller, y así busca ofrecer, además de una preparación adecuada para el mercado laboral, una formación que permita a sus egresados continuar sus estudios o modificar las trayectorias profesionales. Finalmente, sin dejar los propósitos del modelo original, se realizaron los ajustes necesarios al formato escolar en lo que corresponde al mapa curricular y el certificado es también de bachillerato.

Con estos tres nuevos modelos institucionales de EMS, dos de ellos propedéuticos, sin que ninguno de ellos sea parte de una institución de educación superior, comienza un nuevo proceso de oferta que se extiende hasta la fecha.

Cuando la expansión de la oferta educativa empezó a modificar la escala de las escuelas y de las instituciones en los años setenta, entre las que se encuentran los tres nuevos modelos, el bachillerato estaba claramente encaminado, tanto en su funcionamiento como en las expectativas de la población, a ser fundamentalmente el preámbulo de la educación superior. Por eso, la creación del Conalep fue muy significativa en su momento, al no constreñirse a esa característica del modelo y del formato que todas las demás opciones tenían. Aunque, finalmente, como se acaba de ver, se adjuntó a todos los demás formatos y modelos tanto propedéuticos como selectivos, sin dejar por ello de ser un modelo idiosincrático, como todos los más de treinta ya mencionados.

En 1980 aparece por iniciativa del gobierno del estado el bachillerato a distancia de Veracruz, que atendía en 2019 a 1 mil 078 planteles en 202 municipios del estado, donde 4 mil 756 docentes trabajan con 92 mil estudiantes de comunidades rurales, indígenas y sectores urbanos marginados (Gobierno de Veracruz, 2019).

El modelo de la educación media superior a distancia (EMSAD) fue iniciado en 1997. El EMSAD tiene un formato escolar y un modelo institucional enteramente diferente a los modelos escolarizados tanto del bachillerato general como del bachillerato tecnológico y del modelo del Conalep, así como sus respectivos formatos escolarizados. El EMSAD es un servicio diseñado para operar con una estructura de personal y requerimientos de infraestructura menores que los de un plantel de EMS. Por sus características, es una opción para ampliar la cobertura, específicamente en las localidades rurales que tienen pocos habitantes y no cuentan con matrícula suficiente para sostener un plantel. En los últimos años los centros EMSAD han tenido un importante crecimiento, porque los gobiernos estatales los solicitan para cumplir las demandas de la población rural. Sin embargo, estos modelos tampoco cambiaron la tendencia por la aspiración a los estudios superiores.

Este cauce educativo y social de la EMS hacia los estudios superiores permanece hasta el presente. La OCDE en su *Nota sobre México* subraya:

“La mayoría de los estudiantes que ingresan por primera vez a la educación superior (92%) eligen un programa de licenciatura, sólo 9% opta por los programas de técnico superior universitario. En contraste, los países de la OCDE tienen una distribución promedio más uniforme de los participantes, con un 17% que ingresa a programas de técnico superior universitario, 7% entra a los primeros grados de maestría, y el 76% accede a los programas de licenciatura” (OCDE, 2020).

Al inicio del nuevo siglo, se obtiene un reconocimiento de que la política educativa atendía la demanda social por EMS, sin resolver los problemas de eficiencia terminal, calidad, equidad y pertinencia que estaban claramente identificados y señalados por la SEP misma (SEP, 2001a). De este modo, en el ámbito de las políticas continuaba sin existir un conjunto efectivo de criterios y de explicitación de metas y valores educativos, encaminados a detectar y corregir los problemas, más allá de lo enunciado por las leyes o por los programas sectoriales.

Sin embargo, en el año 2005 tuvo lugar un cambio muy significativo para la EMS, cuando la SEP se reorganizó en torno a tres subsecretarías, una para cada tipo educativo: la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y la Subsecretaría de Educación Superior (SES). A partir de ese momento, la EMS quedó administrativamente desvinculada de la educación superior y con más autonomía para desarrollarse que la que nunca tuvo durante los 95 años previos. Hasta entonces, todo el bachillerato que dependía de la SEP estaba subordinado a las subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica para los bachilleratos generales, y a la de Educación e Investigación Tecnológicas en el caso de los bachilleratos tecnológicos.

No obstante, las prácticas académicas, así como las formas organizativas y curriculares provenientes de cerca de cien años de subordinación a la ES, no se modifican por el solo cambio en el organigrama de una secretaría de Estado. Lo que sí se transformó fue la capacidad institucional para elaborar nuevas propuestas y difundirlas. Bajo esas nuevas condiciones tuvieron lugar dos cambios fundamentales para la EMS. El primero se obtuvo desde la subsecretaría propia para la EMS, lo que posibilitó un proceso de reorientación formativa de la EMS. En 2008, tras una consulta muy amplia de la SEMS con las autoridades educativas de todas las entidades, en la que participaron las principales instituciones públicas de EMS, la SEP emitió el

Acuerdo Secretarial 442, que estableció la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). La RIEMS comprendió la enunciación de un Marco Curricular Común que introdujo el enfoque por competencias a los planes de estudio de las instituciones participantes, a la vez que respetaba, y lo hace hasta la fecha, la especificidad curricular de cada institución.

La RIEMS enuncia un perfil de egreso organizado como Marco Curricular Común (MCC) que comprende una serie de desempeños terminales, expresados como competencias genéricas, competencias disciplinares básicas, competencias disciplinares extendidas, competencias de carácter propedéutico y competencias profesionales (para el trabajo). Se acordó que todas las modalidades y subsistemas de la EMS compartirían el MCC para la organización de sus planes y programas de estudio. Específicamente, se propusieron que los dos primeros tipos de competencias fuesen comunes a toda la oferta académica del nuevo sistema (Acuerdo 442 de la SEP). Este sistema se empezó a aplicar entre 2008 y 2009.

La propuesta del MCC ofrece, hasta el presente, una vía sensata para el respeto a la diversidad de modelos institucionales y de formatos escolares, para utilizar los términos aquí empleados. Sin embargo, su aplicación plena depende de algunas condiciones que aún no se han obtenido. La primera es que la incorporación del enfoque por competencias se haga mediante un esfuerzo concertado en cada institución de índole interdisciplinaria para aplicar definiciones y criterios compartidos en las diferentes materias. Es también importante que este esfuerzo comprenda materiales y apoyos didácticos para apoyar los tipos de trabajos que pueden realizar los alumnos para desarrollar las competencias y que puedan ser evaluados formativamente. Igual importancia reporta propiciar el trabajo colegiado de los profesores que imparten clase a un mismo grupo de alumnos.

El enfoque por competencias la SEP lo hizo extensivo en 2011 a la educación básica mediante el Acuerdo 592 y el Decreto de Integración de la Educación Básica de ese mismo año. El MCC y su enfoque por competencias de la EMS fue respetado por la presente Ley General de Educación de 2019, que lo reconoce en su artículo 24 apuntando que “Para su elaboración (de los planes y programas de estudio de la EMS), se atenderá el marco curricular común que sea establecido por la Secretaría” (Ley General de Educación, 2019).

Conclusiones

Se ha discutido de un modo *prestissimo insistente* el complejo proceso de diferenciación, especialización y transformación de lo que se han llamado, aquí, el formato escolar y el modelo institucional de la EMS en México. La revisión ha buscado explorar la plausibilidad de que los formatos escolares y los modelos institucionales compartan un núcleo resiliente de formas y objetivos propedéuticos y selectivos que mantienen la eficiencia terminal en torno al 63% hasta el día de hoy, vulnerando deslealmente la obligatoriedad. La evidencia es clara para los propósitos del texto, sin ser exhaustiva ni sistemática. Además, la cobertura escolarizada de la EMS bajó entre 2018-2019 y 2019-2020, de 5 239 675 (Mejoredu, 2020) a 5 144 673 alumnos (SEP, 2020). Esta tendencia apareció aun antes de la pandemia. Es la primera vez, desde mediados del siglo XX, que de un año a otro baja la inscripción de alumnos en la EMS. Se perfila la existencia de un techo en el proceso de expansión de la oferta de este tipo educativo.

Como se vio, el problema del incumplimiento con la obligatoriedad va bastante más allá, debido a la reprobación y el abandono que también inciden en la baja eficiencia terminal. Esta constante causa que la proporción de los que logran culminar sus estudios de EMS alcance únicamente alrededor del 55% de las cohortes actuales de adultos mayores de 20 años. La desatención a más del 40% de los jóvenes resultante es una deuda pendiente que representa una tendencia regresiva muy seria. No saldar la deuda con los niños y jóvenes de hoy y de mañana alimenta que permanezcan en la pobreza, reproduciendo las condiciones que la alimentan. Entre ellas se encuentran las condiciones educativas de los sistemas de educación básica y de educación media superior en el nivel agregado *macro*, en el nivel *meso* de los formatos escolares y los modelos institucionales, y en el nivel *micro* del funcionamiento de los planteles y las aulas. El problema pasa por nuestras acciones, labores y desempeños, en todos y cada uno de esos niveles.

Sin embargo, también es un hecho que la EMS ha expandido su cobertura muy notablemente en los últimos treinta años, pero ese proceso parece haber llegado a término. Hay también evidencias de que los cambios positivos son posibles, desde los ámbitos modestos de las iniciativas de docentes y directivos de escuelas específicas, hasta las adecuaciones de los formatos y modelos institucionales, para llegar a las políticas de escala

nacional. Ejemplo positivo de estas últimas es sin duda el Marco Curricular Común, todavía en vigencia.

También es menester reconocer que en la resiliencia por lo propedéutico y lo selectivo hay, en la educación y en las escuelas, filamentos y corrientes de profesionalismo, de seriedad, de involucramiento, de confianza tenaz, de reconocimiento al mérito, de esfuerzo por la calidad, aun de excelencia. No se trata de dismantelar la construcción de los sistemas en sus múltiples mecanismos y efectos positivos, sino de darles cabida a todas y todos los jóvenes.

A continuación se presentan, a guisa de muestra, algunos de los resultados de intervención y de investigación que apuntan en un sentido optimista encaminado al encuentro con lo asequible, lo accesible, lo viable, lo digno y lo que se puede compartir. También se pretende apuntar a diversas lecciones que es posible extraer del trabajo de investigación para la formulación de recomendaciones. Para este efecto, se hace referencia a una consulta sobre la experiencia institucional con la introducción del enfoque por competencias genéricas (CCGG) del Marco Curricular Común (MCC) en 115 de las 120 instituciones que se adhirieron a esta propuesta entre 2008 y 2014. Estas 115 instituciones que respondieron el cuestionario tuvieron matriculados alrededor de 3 millones 270 mil alumnos de la EMS pública en el año lectivo 2013-2014 (SNIE, 2014), o sea, 87% de los 3 millones 730 mil alumnos del sector público de la EMS de ese año. Para realizar este estudio se contó con la aprobación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas en la XLVIII Reunión, en abril de 2014 (Zorrilla, 2018, pp. 10-11).

Con base en una pregunta relativa a las competencias genéricas (CG) en las que se obtienen los mejores logros, se señalaron tres: “Se conoce y valora a sí mismo y aborda problemas y retos teniendo en cuenta los objetivos que persigue”, “Participa y colabora de manera efectiva en equipos diversos” y “Escucha, interpreta y emite mensajes pertinentes en distintos contextos mediante la utilización de medios, códigos y herramientas apropiados”. Debe destacarse la primera competencia genérica, pues quizás arroja el dato más alentador de la encuesta y contrasta con el prejuicio ampliamente difundido de que los estudiantes de la EMS son distraídos, que no toman en serio el estudio, que no se fijan y que no reflexionan. En las respuestas, en una proporción muy alta, las instituciones están valorando libremente a los alumnos como personas maduras para su edad, obvia-

te, pero que cuentan con autoestima, son reflexivos, saben lo que quieren y se guían racionalmente hacia el logro de sus objetivos. Esa valoración da pie al optimismo y puede relacionarse con el dato de que las instituciones confían mayoritariamente, de acuerdo con otras respuestas, en que las relaciones entre los docentes y los alumnos han mejorado después del MCC. También confirman estas valoraciones la importancia de la obligatoriedad de la EMS, en el sentido de que la escuela es el mejor espacio para todos los jóvenes y que, a pesar de los inmensos obstáculos que enfrenta, ofrece oportunidades constructivas que son aprovechadas por los estudiantes. Finalmente, también aparece la respuesta de que el MCC vino a abrir un sistema que era rígido, con lo que ahora es menos complicado que un alumno se acerque a sus profesores para hacerle una pregunta o para indicarle que no entendió algo. En esta pregunta se percibe que, en general, desde el MCC se han generado condiciones de trabajo y de comunicación más distendidas y fluidas entre profesores y alumnos, a la vez que los trabajos de los estudiantes se han visto beneficiados en este entorno y revisten una calidad más alta. Esta consideración es muy significativa, ya que, a pesar de reconocer que existen problemas, retos y omisiones con el MCC, a final de cuentas cerca de 90% de las instituciones señala que el trabajo de los alumnos muestra cambios positivos.

Por supuesto, esto no quiere decir que el MCC no pueda ser mejorado, lo que es necesario admitir. Además, resalta que puede resultar complicado o caótico aplicarlo en el estado de disponibilidad en que ahora se encuentra.

Recomendaciones

En la consulta a las 115 instituciones también destaca que se desestima toda la información académica con la que las instituciones cuentan sobre los alumnos, a partir del procedimiento de ingreso y a lo largo de su trayectoria escolar. No se utiliza prácticamente en ningún caso para construir instrumentos de seguimiento disponibles para los profesores antes del inicio del semestre o año lectivo. De hecho, el seguimiento académico de los alumnos es una tarea que no se practica para identificar, tempranamente, previsibles dificultades que encontrarán los alumnos ante asignaturas específicas en

ciclos específicos, que al igual que la eficiencia terminal ocurren con una puntualidad extraordinaria en materia de bajo rendimiento, reprobación y abandono prematuro. Asimismo, las fuentes de información disponibles pueden ser enriquecidas para dar cabida, más allá de la acreditación de asignaturas, a la sistematización sobre el dominio de competencias y habilidades clave de lectura y escritura argumentativas, de matematización genérica y de uso de conceptos para la resolución de problemas.

En esa misma lógica, se devela que la asesoría para reforzar el dominio de conocimientos puede organizarse de manera preventiva y no sólo reme-dial. De igual forma, aparece la necesidad de que el profesor no se enfrente en aislamiento a las dificultades previsibles que mostrarán sus alumnos a lo largo del curso, como ahora lo hace, lo que lleva a que luego se trate de paliar con múltiples acciones posteriores a la reprobación. En ese sentido, aparece la necesidad de sistematizar la colaboración con otros docentes que les dan clase a los mismos alumnos, pero en las otras asignaturas. A tal empeño es necesario que se incorpore, antes de que empiece el semestre, la tutoría, la asesoría y la psicopedagogía, de modo que no se quede solo para atender todas las necesidades cotidianas que plantea el grupo de alumnos con el que trabaja en una asignatura, como sucede actualmente. También se cambiaría la dinámica inercial de esperar a que suceda el ausentismo, el bajo o muy bajo rendimiento, la reprobación y el abandono. Se reforzaría, por el contrario, la planeación y la prevención. En suma, se trata de contemplar un cambio en la manera como en el formato escolar están integradas las funciones de información, de planeación, de docencia, de asesoría, de tutoría y de psicopedagogía. Hoy por hoy prevalece una desconexión entre ellas, al estar organizadas verticalmente y al funcionar indiferentemente o incongruentemente las unas respecto de las otras. Las funciones son por ahora responsables verticalmente, cuando podría ser también responsables y colaborar de forma transversal entre sí, mediante la planeación y la sistematización.

Existe poca atención a los actos que violentan la convivencia en muchos planteles, lo que también puede contribuir al abandono. De igual manera pasan desapercibidas las prácticas de *cyberbullying*, propiciando imágenes que vulneran seriamente la dignidad de las personas. El fomento al respeto a la dignidad personal de todos es una gran prioridad a este respecto.

En el ámbito curricular se perfila con claridad la ineluctable necesidad de introducir la flexibilización en el enfoque para trabajar los contenidos de los programas, sobre todo en las asignaturas del componente básico común, es decir, en el componente que integra el MCC. La tendencia enciclopédica de ver todo el programa e incluso de verificar y exigir el avance programático del mismo es una práctica que requiere ser revisada urgentemente. Su aplicación lleva a la superficialidad, a la simulación, al fraude e, incluso, a la corrupción. Esta tendencia merece ser compensada ampliando también las formas de acreditación en las asignaturas del componente básico obligatorio, diversificando las opciones y ofreciendo formas asequibles. También debe revisarse la diferencia entre el sentido formativo de las asignaturas del componente básico obligatorio y diferenciarlas radicalmente de las asignaturas específicamente propedéuticas de las áreas de especialización. Es muy importante identificar las prácticas escolares e institucionales a las que se enfrentan los alumnos y en las que mayores dificultades experimentan, por lo general desde situaciones de desventaja, debido a la falta de claridad en las instrucciones, en el modelaje de las actividades que se les solicita y en el poco tiempo para intentar mejorar sus desempeños.

El desarrollo de las competencias genéricas

Destaca la prioridad que reviste contar en las escuelas con un sistema de comunicación y de colaboración para que los docentes impulsen, desde diferentes disciplinas, las mismas competencias genéricas, trascendiendo el aislamiento disciplinar y la fragmentación docente. El asunto del trabajo colegiado interdisciplinario para impulsar las CG se plantea como indispensable y para ello resulta de gran interés contar con academias que atiendan al mismo grupo de alumnos. También se aprecia la importancia de que se incorporen a la colaboración docente investigadores y expertos en didáctica.

Para hacer operativo el MCC en materia de competencias es indispensable construir definiciones compartidas y comunes para cada competencia genérica, entre las diferentes asignaturas. Con esta perspectiva se fortalece lo relativo a la constitución de academias para las CG, de esta manera se podrá dar seguimiento al desarrollo global de cada competencia desde el ingreso hasta el final de la formación escolar en diferentes asignaturas.

Contra este telón de fondo, también es menester que se definan los contenidos temáticos mínimos de cada asignatura y su desarrollo gradual como competencias disciplinares básicas, alineados con los distintos bloques de asignaturas y campos disciplinares.

Los indicadores para mostrar el desarrollo de las competencias genéricas en los alumnos no existen en la mayoría de las instituciones, y si los hay, su presencia sólo es parcial y en pocos planteles. También es necesario que se cuente con instrumentos de evaluación formativa para dar seguimiento a ese desarrollo en diferentes actividades escolares y extracurriculares como son la tutoría, los talleres, los concursos y los proyectos integradores.

El desarrollo de material didáctico

Es necesario apoyar la elaboración de material didáctico con criterios técnicos bien calibrados para atender las necesidades formativas de los alumnos, ya que en la elaboración de dicho material didáctico con un enfoque por competencias predomina el que producen los propios docentes, según su leal saber y entender, lo que propicia no sólo una gran diversidad de enfoques, lo cual es positivo, sino también que se acentúen aspectos contradictorios que confunden a los alumnos.

La relación entre contenidos de las asignaturas y el desarrollo de las CG

De las respuestas a las preguntas de la encuesta surge evidencia determinante para considerar que no existe suficiente precisión sobre el tipo de trabajo docente que demanda el enfoque por competencias, en lo que respecta a las CG, como ya se ha visto. Tampoco existe claridad sobre la disponibilidad de ejemplos que muestren la competencia que se fomenta y la medida en que se obtiene, las estrategias didácticas a seguir, las formas de evaluar y los modos en que se puede comparar e integrar el trabajo de diferentes asignaturas respecto de las mismas competencias. En cambio, sí hay materias que se identifican con mayor claridad con el desarrollo de una competencia específica.

La profesionalización docente y la dirección de los planteles

Requiere enfatizarse la relevancia de que los docentes cuenten con la pericia suficiente para lograr que los estudiantes aprendan mediante la elaboración de ejercicios, proyectos, actividades, tareas, búsquedas, indagaciones, investigaciones formales, elaboración de trabajos argumentativos por escrito, cálculos, proyectos y resolución de problemas, todos ellos pensados y encaminados en un sentido formativo.

Sin embargo, para identificar, instrumentar, encabezar, dar seguimiento y evaluar los avances en las líneas de acción aquí planteadas, es absolutamente indispensable revisar y reestructurar las funciones que actualmente se integran en el puesto a cargo de la dirección de un plantel. Hoy en día se encuentran *conflacionadas* las funciones político-administrativas con las de liderazgo académico de cada escuela. El funcionamiento de esta amalgama resulta en una sobrecarga de su funcionamiento, ya que en realidad la gestión político-administrativa de los planteles, sobre todo los medianos y grandes, es muy compleja y demandante en sí misma. Dicha complejidad absorbe la capacidad de cualquier director, lo que lleva a que no exista ningún liderazgo académico efectivo, constante y sistemático. Se requiere de un superintendente o coordinador general para atender los delicados asuntos político-administrativos, que sea distinto del director. Este último, por su parte, estaría a cargo de todos los asuntos académicos y sería el líder formal y efectivo de las actividades y funciones escolares. De hecho, es notoria la ausencia de protocolos que profesionalicen ambas funciones. Es preciso que se cuente con perfiles para dichos puestos y que esos nombramientos sean mediados por procesos de evaluación para fortalecerlos significativamente (Kowalski, 2010).

En la óptica aquí configurada, los problemas en los formatos escolares y los modelos institucionales requieren ser atendidos con una reestructuración de los roles de docente, de director, de coordinador o superintendente, de técnico académico a cargo de labores de apoyo a la docencia, de responsable de los sistemas de información académica y de control escolar, de tutor, de asesor, de psicopedagogo. Todo esto implica que el alumno también tendría que asumir un papel más activo, más participativo, más colaborativo, pero también más respetuoso de sus compañeros y

docentes. Para ello tiene que sentirse más seguro y con mayor confianza en no quedarse solo ni en los logros ni en las dificultades.

La revisión que aquí se emprende está formulada en un tono necesariamente sintético, para lo que demandó la generosa liberalidad del lector. Quedan, así, fuera del foco de una atención, apenas inicial, asuntos tan fundamentales sobre el sistema educativo de la EMS como la infraestructura escolar, el financiamiento educativo, la formación y actualización de profesores, el desarrollo de las competencias para el trabajo y para la ciudadanía, así como las posibilidades y obstáculos para una gobernanza sensata del sistema, en sus diferentes niveles *macro*, *meso* y *micro* (Herros, Zurita y Valenti, 2020, p. 36). Una revisión exploratoria y acotada de esta índole obedece, entonces, al principio de reconocerse como primera aproximación a una problemática vasta y compleja, que no inabordable, pero que busca avanzar paulatinamente, evitando ofrecer un enredo de variables o hipotéticas explicaciones inalcanzables, por su supuesta índole “multifactorial”.

Bibliografía

- ANUIES (1971). *Acuerdos de Villahermosa*. Disponible en <http://publicaciones.anui.es.mx/acervo/revsup/reso77/txt10.htm>
- ACOSTA, F. (2013). Educación secundaria en perspectiva comparada: aportes para pensar una agenda de cambio en los países del Cono Sur. *Educação Unisinos*, 17 (3).
- ARCHER, M. (2014). The Generative Mechanism Re-configuring Late Modernity. En Margaret Archer (ed.), *Late Modernity. Trajectories towards Morphogenic Society*. Nueva York: Springer.
- ARCHER, M. (2017). Thinking and theorizing about educational systems. En T. Brock, M. Carrigan y G. Scambler (ed.), *Structure, Culture and Agency. Selected Papers of Margaret Archer*. Londres y Nueva York: Routledge.
- BRASLAVSKY, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Miño y Dávila Ed.
- CECYTE Sinaloa (2021). Quiénes somos. Disponible en <http://cecytesinaloa.edu.mx/web/index.php/quienes-somos/>

- Colegio de Ciencias y Humanidades (2021). Antecedentes. Disponible en <http://www.cch.unam.mx/antecedentes.php>
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (2021). Sitio oficial. Disponible en <https://conalepgob.com.mx/CONALEP> en 25/08/2021.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile.
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2020). *Indicadores nacionales para la mejora continua de la educación en México 2020. Cifras del ciclo escolar 2018-2019*. Disponible en <https://www.gob.mx/mejoredu/articulos/indicadores-nacionales-para-la-mejora-continua-de-la-educacion-en-mexico-2020-cifras-del-ciclo-escolar-2018-2019>
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2021). Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- DE LOS HEROS, M., Zurita, Ú. y Valenti, G. (2020). Reformas e Intervenciones de Política Educativa en la Educación Media Superior de México: 2000-2018. En D. Pinkasz y P. Núñez (coord. y ed.), *Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Diario Oficial de la Federación (2021). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 30, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070
- Diario Oficial de la Federación (2019). Ley General de Educación. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019
- Dirección General de Estudios Tecnológicos e Industriales (2020). Disponible en <http://uemstis.sep.gob.mx/index.php/quienes-somos/82-historia-dgeti>
- GARCÍADIEGO, J. (1996). *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la revolución mexicana*. México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- GARINO, M. D. (2013). Tensiones y desafíos en torno a la masificación de la escuela secundaria. Reflexiones a partir de una propuesta educativa en la ciudad de Neuquén. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación* (8). Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/4496/449644347003.pdf>
- Gobierno de Veracruz (2021). Conmemoran 39 aniversario de la creación del telebachillerato en Veracruz. Disponible en <http://www.veracruz.gob.mx>

- mx/2019/09/23/conmemoran-39-aniversario-de-la-creacion-del-telebachillerato-de-veracruz/
- IGLESIAS, E. (2006). *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019). *Panorama Educativo de México*. México: INEE.
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (2021). Datos y cifras. Disponible en <https://tec.mx/es/datos-y-cifras>
- Instituto Tecnológico de México (2021). Historia del ITAM. Disponible en <https://www.itam.mx/es/1/paginas/historia-del-itam>
- KOWALSKI, T. J. (2010) *The School Principal. Visionary Leadership and Competent Management*. Nueva York: Routledge.
- MARTÍN, C. y Solórzano, C. (2004). Educación universal, compensación y diversificación: los temas del futuro de la educación pública en México. *Sociológica* 19 (56), 111-137.
- MONTES DE OCA y Silva, J. (1959). *Historia del Bachillerato Nacional Unitario 1950-1955*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C. y Ulloa, M. (1992). Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas: una reflexión apoyada en el caso de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (XXII).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de las políticas nacionales de educación*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Nota País. Panorama de la educación 2020*. París. Disponible en https://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2020_CN_MEX_es.pdf
- PORPORA, D. V. (2011). Recovering Causality. En A. Maccarini, E. Morandi y R. Prandini (eds.), *Sociological Realism*. Abingdon, EUA: Routledge.
- Presidencia de la República (2028). *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*. México.
- RAMOS LARA, M. P. (2020). *La Escuela Nacional Preparatoria, un sistema complejo adaptativo*. México: UNAM-CICH.
- Secretaría de Educación Pública (2018). *Políticas y estrategias para hacer efectivo en México el derecho de los jóvenes a la educación media superior. Una nota de política*. México: ENAG.
- Secretaría de Educación Pública (1941). *La educación pública en México. Desde el 1º de septiembre de 1934 hasta el 30 de septiembre de 1940*. México.

- Secretaría de Educación Pública (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. México.
- Secretaría de Educación Pública (2020). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional*. México, p. 34.
- Secretaría de Educación Pública (2014). *Sistema Nacional de Información Educativa*. México.
- SOLÍS, P. (2015). Mayor cobertura educativa, la misma desigualdad social. *Nexos*.
- SOLÍS, P., Güémez, B., Lorenzo, V. y Oxfam (2019). *Por mi raza hablará la desigualdad 2019*. México: OXFAM. Disponible en https://www.oxfam.mx/sites/default/files/Por%20mi%20raza%20hablara%20la%20desigualdad_o.pdf
- ANN STAPLES, A. (2005). *Recuento de una batalla inconclusa*. México: El Colegio de México.
- TENTI FANFANI, E. (2009). La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural. En G. Tiramonti y N. Montes (comp.). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: Manantial/FLACSO, pp. 53-69.
- TERIGI, F. (2007) Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. Trabajo presentado en el III Foro Latinoamericano de Educación. Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy, 28 al 30 de mayo, Buenos Aires. Disponible en <http://www.bibliopsi.org/docs/carreras/obligatorias/CFP/educacional/erausquin/Unidad%204/Educacional%20Erausquin%20-%20-%20Terigi%20-%20Los%20desafios%20que%20plantean%20las%20trayectorias%20escolares.pdf>
- TIRAMONTI, G. (2009). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En G. Tiramonti y N. Montes (comp.), *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: Manantial.
- Universidad Iberoamericana (2021). Origen y desarrollo: algunas notas sobre el origen de la Ibero. Disponible en <https://ibero.mx/prensa/origen-y-desarrollo-algunas-notas-sobre-la-historia-de-la-ibero>
- VALADEZ, D. (1982). La educación universitaria, en F. Solana y R. Cardiel (coords.), *Historia de la Educación Pública en México*. SEP/Fondo de Cultura Económica, pp.532-585.
- VILLA LEVER, L. (2014). Educación media superior, jóvenes y desigualdad de oportunidades. *Innovación Educativa*, 14 (64).

- VELÁZQUEZ, L. (2006). Aportaciones para el estudio del Bachillerato. XI Conferencia Sociología de la Educación.
- WILLIAMSON, J. (ed.) (1990). *Latin American Adjustment, How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- ZORRILLA A., J. F. (1989). *Innovación y racionalidad educativas: el caso del CCH*. Tesis de maestría. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- ZORRILLA A., J. F. y Cetina, E. (1998). Aseguramiento de la calidad de la educación superior en México. En S. Malo y A. Velázquez (coord.), *La calidad de la educación superior en México*. México: Coordinación de Humanidades/Miguel Ángel Porrúa.
- ZORRILLA A., J. F. (2008). *El bachillerato mexicano: una formación académicamente precaria. Causas y consecuencias*. México: UNAM- CESU.
- ZORRILLA A., J. F. (2010). *El futuro del bachillerato en México y el trabajo colegiado. Lecciones de una intervención exitosa*. México: ANUIES.
- ZORRILLA A., J. F. (2011). La Secretaría de Educación Pública y la conformación histórica de un sistema nacional de educación media superior. En M. A. Martínez Espinoza (coord.), *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*. México: SEP/Fondo de Cultura Económica.
- ZORRILLA A., J. F. (2018). *La transformación de la educación media superior entre 2008 y 2014*. Pátzcuaro, México: CREFAL.

Perspectiva de la evaluación educativa ante el covid-19

Eduardo Backhoff Escudero

Introducción

Como en otras áreas de interés público, la evaluación en el ámbito de la educación tiene el propósito de conocer las fortalezas y debilidades de sus distintos componentes, procesos y resultados con el fin de mejorarlos y rendir cuentas a la sociedad. En el aula, la evaluación es un instrumento indispensable para verificar el progreso escolar de cada estudiante, lo que permite retroalimentar su ejecución y certificar el dominio de sus competencias en distintas asignaturas y grados escolares. Igualmente, los sistemas educativos más avanzados utilizan la evaluación a gran escala para informarse sobre la pertinencia y eficacia de las políticas y programas educativos que los gobiernos implementan, especialmente en aquellos en los que se invierten recursos públicos de gran cuantía.

Si bien la evaluación ha tenido una cierta importancia en distintos países, también es cierto que el panorama mundial ha cambiado drásticamente con el arribo del covid-19, que forzó a muchos países a cerrar sus aulas de manera prolongada y a incursionar en la modalidad de educación a distancia, haciendo uso de los recursos digitales y medios masivos de comunicación (televisión y radio). En consecuencia, los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación han tenido que cambiar a un contexto remoto, poco conocido para la gran mayoría de los docentes y estudiantes. En el caso de México, este cambio ocurre en un contexto donde cerca de la mitad de los hogares carecen de la infraestructura tecnológica necesaria (equipo de cómputo e internet) para recibir los servicios educativos correspondientes.

Es poco lo que se sabe con precisión sobre los efectos negativos que ha tenido la pandemia en el sector educativo. Por simple lógica, se espera que haya habido una merma considerable, tanto en la matriculación como en el aprendizaje de los estudiantes, la cual se deberá de atender de manera eficiente cuando se regrese a clases presenciales. Independientemente de la forma en que este problema se atienda, la evaluación resulta un instrumento indispensable para saber la magnitud el reto al que nos enfrentamos, con el fin de poderlo diagnosticar oportunamente en cada estudiante y centro escolar, y así tomar las decisiones pertinentes con prontitud y eficacia.

Tomando en cuenta lo anterior, este capítulo tiene el propósito de reflexionar sobre la importancia que tiene la evaluación educativa de gran escala para atender atingentemente los efectos negativos de la pandemia.

Premisas de la evaluación de los servicios públicos

Los servicios públicos de una nación están destinados a servir a todos los miembros de una sociedad a los que deben su existencia. Estos servicios incluyen aquellos proporcionados por un gobierno a personas que viven dentro de su jurisdicción, ya sea directamente, por instituciones gubernamentales; o de forma indirecta, por instituciones privadas. En sociedades democráticas los servicios públicos suelen estar sujetos a una reglamentación que norma su operación y financiamiento, con el objetivo de que cumplan con su propósito y atiendan por igual a todos los ciudadanos, independientemente de sus condiciones socioeconómicas, de género y culturales (ONU, 2007). Ejemplo de estos servicios son los relacionados con la seguridad, la salud y la educación.

La buena gobernanza se entiende como la forma de conducir y administrar los asuntos públicos de tal manera que cumplan cabalmente con su cometido; el concepto de buen gobierno se centra en la responsabilidad de los órganos de gobiernos para satisfacer las necesidades de toda la población, en contraposición con la atención prioritaria de los grupos más selectos de la sociedad (Unesco, 2009). Debido a que los servicios públicos son onerosos, es necesario evaluar sistemáticamente su pertinencia, eficacia y eficiencia, tanto a nivel nacional como subnacional, con el fin de

mejorar dichos servicios de acuerdo con los resultados de la evaluación y de rendir cuentas a la sociedad.

Históricamente, se puede ubicar el interés por evaluar el sistema educativo de un país a mediados del siglo pasado, momento en el que se empezó a considerar como un instrumento valioso para mejorar el funcionamiento de los servicios que gestionan y los resultados que obtienen. A partir de entonces, la evaluación ha ido ganando terreno al proporcionar conceptos, enfoques y técnicas para conocer la calidad de sistemas complejos, como es el educativo. De acuerdo con Rossi, Lipsey y Freeman (2004), la evaluación puede ser analizada desde tres enfoques: el conductivo, el informativo y el persuasivo.

Tiana (1997) sintetiza tales enfoques de la siguiente manera: el enfoque conductivo parte de la premisa de que la evaluación sirve para proporcionar información y elementos de juicio para que los tomadores de decisiones conduzcan sus acciones orientadas a mejorar la calidad de los servicios públicos de un país, una región o una institución. Para que esto suceda, es necesario que la información que genere la evaluación sea pertinente y válida, lo que posibilita valorar si una política o programa social debe mantenerse, modificarse o suprimirse. Después de años bajo esta concepción de la evaluación, muchos especialistas se han decepcionado de su escasa utilidad y de la falta de evidencias que vinculen los resultados de las evaluaciones con la toma de decisiones en los ámbitos gubernamentales. En este sentido, Popham (1992) afirma que, aunque una evaluación se tome en cuenta en la toma de decisiones, por lo general esta se decide en contextos políticos y circunstancias complejas, donde la información generada por la evaluación juega un rol secundario. En el mejor de los casos, de acuerdo con este autor, los resultados de las evaluaciones sirven para justificar la toma de decisiones que se fundamentan, principalmente, en criterios de índole política y contextual, distintos a la evaluación educativa.

Considerando esta realidad, muchos especialistas han cambiado el enfoque instrumental o conductivo de la evaluación por uno de tipo informativo, que busca sensibilizar a la población sobre la existencia y magnitud de ciertos problemas sociales, centrar la atención de la ciudadanía en puntos de interés común y poner de manifiesto la ineficacia de ciertas políticas y programas gubernamentales. En este sentido, la información que genera la evaluación se percibe como un componente indispensable

para que funcionen los sistemas democráticos, en el entendido de que aporta criterios para posibilitar una reflexión abierta e informada sobre asuntos de interés público.

Finalmente, el enfoque persuasivo de la evaluación se sustenta en que la información que proporciona la evaluación contribuye a elaborar una narrativa cuyo objetivo es persuadir políticamente al gobierno, o a la oposición, sobre algún tema de interés social. Es decir, se trata no sólo de informar y de llamar la atención de la sociedad sobre algún aspecto en particular sino, además, de articular argumentos para persuadir a la opinión pública en favor o en contra de una concepción o visión de la realidad de un país.

El papel de la evaluación en la educación

La educación, junto con la seguridad y la salud, es uno de los tres ámbitos públicos de mayor importancia para el desarrollo de cualquier país; además, es uno de los rubros sociales que mayores recursos económicos requiere para su operación. Asimismo, es una tarea muy compleja que necesita de un buen diseño institucional, personal altamente capacitado, infraestructura y equipamiento adecuados en todos los centros escolares, y un alto nivel de coordinación y gobernanza entre autoridades nacionales, subnacionales, autoridades escolares y docentes, así como de la participación activa de padres de familia y de la sociedad civil organizada. Aun con todos estos elementos, no es fácil cumplir con el fin último de cualquier sistema educativo: ofrecer servicios de calidad y equidad a la totalidad de la población objetivo. Esta complejidad de la educación hace necesario que se evalúen sistemáticamente sus componentes, procesos y resultados de mayor importancia, con el objetivo de conocer su fortalezas y debilidades para poder mejorarlos (Martínez-Rizo, 2012; Tiana, 1997).

Ámbitos de la evaluación educativa: más allá del salón de clases

Tradicionalmente, la evaluación ha ocupado un lugar destacado en el ámbito educativo. Sin embargo, por siglos sólo se utilizó como instrumento

para que el docente valorara el aprendizaje de sus estudiantes con fines de retroalimentar y calificar su ejecución escolar para otorgarles una calificación y acreditar, o no, un curso o un grado. Si bien, en sentido estricto, la evaluación no representa una novedad para los educadores, sí resulta novedoso su uso en áreas distintas a las del salón de clases, tales como el diseño y operación del currículo, las competencias y prácticas pedagógicas, la formación inicial y continua de los profesores, la gestión escolar de los directores, el ambiente escolar y la calidad del sistema educativo en su conjunto.

La evaluación educativa puede utilizarse en tres niveles: el individual, el institucional y el nacional. En el primero se valoran a los individuos (estudiantes, docentes, directores, etcétera); el caso más representativo sería el aprovechamiento académico de los estudiantes. El segundo tiene el fin de evaluar a centros educativos, donde se desarrollan actividades grupales con estructuras organizadas dadas, que sobrepasa el nivel individual del primer nivel; un caso representativo de este nivel sería la evaluación del ambiente escolar. En el tercero se valora el conjunto de un sistema educativo de un país o de un subconjunto de este (municipio, estado o región); por lo general, este nivel se evalúa a través de indicadores (o piezas de información estadística) tales como la escolaridad de la población, la matrícula atendida, la deserción escolar, el logro educativo, entre otros.

La evaluación individualizada puede ser formativa o sumativa. La evaluación formativa se realiza con el propósito de retroalimentar y mejorar la ejecución de las personas, programas o instituciones, y se realiza en más de una ocasión durante el proceso educativo que se desee evaluar; por ejemplo, las evaluaciones que realiza el docente durante un curso. La evaluación sumativa, por otra parte, tiene el propósito de verificar o certificar el cumplimiento de una meta educativa. Este tipo de evaluación se realiza al término del proceso educativo; por ejemplo, las evaluaciones que se utilizan para certificar competencias docentes, médicas o de otras profesiones.

La evaluación de las instituciones también puede tener un carácter formativo o sumativo, ya sea que su propósito sea identificar y resolver algún problema de la vida institucional, obtener la acreditación de alguna organización reguladora o bien rendir cuentas a la comunidad escolar. Lo mismo sucede con las evaluaciones nacionales o subnacionales, que tienen

un doble propósito: por un lado, evaluar el cumplimiento de las metas gubernamentales e identificar los problemas que impiden alcanzarlas, para tomar las medidas correctivas pertinentes; por otro lado, rendir cuentas a la sociedad y tenerla informada para sustentar el debate público y fortalecer el funcionamiento democrático de un país. Podría afirmarse que los niveles más particularizados (individual e institucional) son más apropiados para un uso instrumental de la evaluación, cuyos resultados se encaminan a la toma de decisiones, mientras que en el nivel más general (sistémico) predominan los usos informativo y argumentativo (Tiana, 1997).

Tipos de evaluación: estudios e indicadores

De acuerdo con De la Orden y Jornet (2012), hay dos grandes formas de generar información sobre las instituciones y sistemas educativos: a través de indicadores y por medio de estudios especiales. Los indicadores se entienden como la información cuantitativa que sirve para valorar las características y la intensidad de un parte de la realidad educativa y para determinar su evolución futura. Las fuentes de información suelen ser las estadísticas nacionales e internacionales que se generan periódicamente; por ejemplo, la tasa de matriculación de estudiantes, la tasa de deserción escolar de un nivel educativo o el gasto educativo por región. Los indicadores se diseñan para que, en conjunto, reflejen el comportamiento del sistema educativo o de algunos subsistemas (estados, tipos de escuelas) y su evolución a lo largo del tiempo. Por lo general, los países tienen sus propios sistemas de indicadores educativos para dar respuesta a preguntas específicas, aunque, frecuentemente, los comparten y complementan con sistemas de indicadores de organizaciones internacionales con propósitos comparativos (INEE, 2019; OCDE, 2019).

Para dar respuesta a ciertas preguntas sobre el sistema educativo de un país —por ejemplo, el nivel de aprendizaje que logran los estudiantes de una cierta edad o grado escolar— es necesario realizar estudios especiales que se diseñen *ex profeso*. Por lo general, estos estudios comparten las siguientes características: a) se basan en muestras representativas de individuos, instituciones y componentes del sistema educativo; b) parten de un marco de referencia bien sustentado; c) utilizan instrumentos de medición

válidos y confiables; d) se realizan con procedimientos estandarizados; e) interviene una diversidad de especialistas que trabajan colegiadamente en todas sus etapas de desarrollo; f) utilizan modelos matemáticos y estadísticos para analizar los resultados; g) se elaboran reportes formales y detallados de los estudios, de tal manera que puedan ser replicados por terceras personas; y h) se difunden los resultados para distintas audiencias (autoridades educativas, directores, docentes, padres de familia). Un ejemplo típico de estos estudios lo representan las evaluaciones nacionales e internacionales sobre el aprendizaje de los estudiantes, tales como PLANEA (Plan Nacional de Evaluación del Aprendizaje) y PISA (Programme for International Student Assessment).

La comparación en la evaluación

Por definición, toda evaluación implica una comparación entre lo que se mide y el punto de referencia con el que se contrasta; sin el componente comparativo, una evaluación se queda en un ejercicio de medición (Martínez-Rizo, 2004). Por ejemplo, cuando un docente evalúa el aprendizaje de un estudiante, lo hace en relación con un contenido disciplinario en particular, el que sirve de referencia para comparar los conocimientos adquiridos respecto a los esperados. Igualmente, en los procesos de acreditación de un programa educativo o de certificación de una institución, los resultados de las evaluaciones se contrastan con criterios previamente establecidos. A este tipo de evaluación se le conoce como evaluación referida a un criterio (Livingston, 1972).

Otra forma de evaluar el aprendizaje (u otro componente educativo) es comparando los resultados de un estudiante o de un grupo (un centro escolar, por ejemplo) con los resultados de sus pares (compañeros de salón de clases o instituciones similares), con lo que se puede determinar en qué medida el estudiante o el centro escolar está por encima o por debajo del grupo de referencia; a este tipo de evaluación se le conoce como evaluación normativa (Livingston, 1972). La evaluación normativa es la que se utiliza en prácticamente todos los estudios internacionales de logro educativo, como es el caso de PISA y TIMSS en los que se utilizan tablas para clasificar el rendimiento de los estudiantes de los distintos países participantes y, con

ello, valorar la calidad de los servicios educativos de las naciones. En el caso de los estudios nacionales la comparación se realiza a nivel subnacional, ya sea que se comparen estados completos, zonas geográficas o tipos de escuelas (públicas-privadas, urbanas-rurales, indígenas-no indígenas, etcétera). Los dos tipos de evaluaciones mencionados se consideran transversales, ya que se aplican en una sola ocasión y en un momento determinado.¹

Un problema que se presenta en cualquier evaluación educativa es la determinación de los criterios que sirven para comparar la ejecución de los estudiantes; por ejemplo, cuáles son las competencias que deben lograr los alumnos de los distintos países cuando estos no comparten el mismo currículo, y que serán la referencia para evaluar el aprendizaje adquirido y la calidad de un sistema educativo. Una pregunta semejante se puede formular cuando se desea certificar a las instituciones. La definición y selección de criterios de referencia en la evaluación debe responder a la pregunta de si estos se pueden utilizar independientemente de los contextos escolares donde ocurren los procesos educativos. Teniendo esto en consideración, muchos especialistas tienen posturas críticas de las evaluaciones estandarizadas, como el caso de PISA, argumentando que sus contenidos (o criterios) no son aplicables universalmente y que las comparaciones simples de sus resultados –que es la práctica más generalizada– resultan improcedentes e injustas (Goldstein, 2004).

Un razonamiento similar se puede aplicar para el caso de los indicadores educativos, como los que utiliza la OCDE en sus publicaciones *Education at Glance* (OCDE, 2019). Un primer problema se refiere a la selección de los indicadores para llevar a cabo la comparación entre países o instituciones, y un segundo problema surge cuando, por razones prácticas y económicas, se selecciona un número reducido de indicadores, produciéndose una simplificación de la realidad educativa que se desea evaluar (De la Orden y Jornet, 2012). Un tercer problema se presenta cuando los indicadores se basan en el uso de cuestionarios de opinión, ya que estos son sensibles a

¹ Cuando una evaluación se repite con las mismas personas o instituciones a lo largo del tiempo, con el objetivo de compararse consigo mismas, se habla de una evaluación de tipo longitudinal. Por ejemplo, para conocer el impacto de algún programa educativo se evalúa a lo largo del tiempo a una cohorte de estudiantes, con lo cual se puede conocer en qué medida progresan, o no, sus competencias (u otro rasgo de interés).

sesgos culturales y a los fenómenos conocidos como deseabilidad social² (Holtgraves, 2004) y estilos de respuesta³ (Buckley, 2009). Un último problema consiste en la necesidad de contextualizar la comparación, lo que es especialmente cierto al evaluar el rendimiento estudiantil, ya que este se explica en buena medida por el contexto sociocultural en donde viven los alumnos (Willms, 2006).

Un criterio que debe prevalecer en toda comparación es que esta sea justa, además de válida y pertinente. La justicia de las comparaciones tiene que ver con la contextualización de la evaluación; especialmente, cuando se trata de evaluar los resultados de aprendizaje que, como ya se mencionó, no sólo dependen de las capacidades de los estudiantes ni de la buena organización de las escuelas, sino del contexto social donde se desenvuelven los alumnos. Aquí destacan la escolaridad de los padres, su nivel socioeconómico, así como sus rasgos étnicos y lingüísticos; condiciones que no se pueden alterar desde el ámbito educativo (Backhoff *et al.*, 2007).

Informe de evaluación y destinatarios

Todo proceso evaluativo debe concluir con un reporte o informe suficientemente bien elaborado como para que sus resultados se conviertan en evidencias del fenómeno estudiado. Para ello es necesario tener en cuenta a sus destinatarios principales, considerando sus intereses y sus capacidades para comprender conceptos técnicos (por muy simples que parezcan) y para interpretar adecuadamente diferentes gráficas y tablas donde se presentan los resultados de las evaluaciones.

Es común que estos informes den prioridad al rigor técnico y científico, con un formato de reporte de investigación, sobre la necesidad de comunicar amigablemente los resultados. Es decir, quienes realizan los informes de las evaluaciones rara vez toman en cuenta las necesidades e intereses de las distintas audiencias, como lo son especialistas en educación, docentes, autoridades educativas y escolares, padres de familia, medios de

² La *deseabilidad social* se entiende como la inclinación o sesgo de una persona por responder como cree que socialmente es deseable y no como realmente cree o piensa.

³ Los *estilos de respuesta* se refieren a la inclinación que tienen algunas personas por responder a la mayoría de las preguntas de una encuesta favorablemente, desfavorablemente o neutralmente.

comunicación y público en general. Por ello, es necesario tener que redactar informes con diferentes características si se desea capturar la atención de las distintas audiencias.

Para que un informe de evaluación sea de utilidad social debe ser pertinente, relevante, claro, breve y conciso. Esto se logra si se cumplen las siguientes condiciones: da respuestas explícitas a preguntas concretas; la cantidad de información es la adecuada; se utiliza un lenguaje sencillo y accesible para todo público; su narrativa es capaz de mantener la atención de los lectores; se utilizan una variedad de recursos de comunicación (tablas, diagramas, gráficas, ilustraciones).

La redacción del informe de resultados no es la etapa final de la evaluación, dado que se debe asegurar que esta información llegue a manos de los distintos destinatarios de interés ya que, de lo contrario, no habrá valido la pena ni el gasto ni el esfuerzo de generar información que nadie va a utilizar. Por ello, las estrategias eficaces de difusión constituyen una pieza clave del proceso evaluativo. Los informes técnicos deben complementarse con presentaciones orales, mensajes dirigidos al público, reuniones con medios de comunicación y reflexiones metodológicas rigurosas con especialistas.

Impacto del covid-19 en la educación

Durante el ciclo escolar 2020-2021, debido al arribo del covid-19, cerca de 1 mil 500 millones de estudiantes en 188 países fueron excluidos de sus escuelas (OCDE, 2021). Algunos de ellos tuvieron la oportunidad de seguir estudiando gracias a que la mayoría de las naciones pudo implementar distintas variantes de la modalidad de educación a distancia. Sin embargo, muchos estudiantes no pudieron hacerlo debido a la carencia de recursos digitales en el hogar (computadora, internet, televisión) o bien del apoyo familiar para aprender. Esta situación ha ocasionado en muchos países que se incremente la tasa de abandono escolar y que no se hayan adquirido muchas de las competencias escolares previstas en los diversos planes y programas de estudio.

Para conocer los efectos educativos de la pandemia en el mundo, la OCDE (2021) realizó la encuesta *The State of School Education: One Year into*

the COVID Pandemic, en la que participaron 31 países. Por su parte, el INEGI (2021) realizó la *Encuesta para la medición del impacto covid-19 en la educación*, para conocer la situación educativa en nuestro país. A continuación se hace una breve síntesis de los resultados de ambos estudios.

El covid en el mundo: encuesta de la OCDE

Con base en información proporcionada por las autoridades gubernamentales,⁴ la OCDE realizó una encuesta en marzo de 2020 en 31 países (sin la participación de México) para conocer la manera en que se pudieron mantener abiertas sus escuelas en condiciones seguras. Schleicher (OCDE, 2021), en la introducción del informe, destaca, en primer lugar, que el distanciamiento social y las prácticas de higiene mostraron ser las medidas más utilizadas. Asimismo, la vacunación de docentes se utilizó en 19 de los 31 sistemas educativos con datos comparables, aunque el suministro de vacunas al sector magisterial fue limitado de inicio debido a la priorización en materia de salud que cada nación definió en sus estrategias para contener la pandemia.

Otro de los resultados que llaman la atención de este estudio es la relación que se encontró entre los países que más tiempo tuvieron cerradas sus escuelas en 2020 y el bajo rendimiento de sus estudiantes en el estudio de PISA-2018. En otras palabras, los países con mejores resultados de aprendizaje cerraron menos tiempo sus escuelas que aquellos con resultados inferiores en esta prueba. Conociendo que la educación a distancia es menos efectiva que la presencial en la generación de aprendizajes, se deduce que la pandemia ampliará las brechas educativas entre los países de alto y bajo desempeño escolar. A estos resultados se debe sumar el hecho que, en algunos países, como los latinoamericanos, la disponibilidad de equipo electrónico e internet en los hogares es cercana a 50%, lo que implica que la mitad de la población no tuvo oportunidad para aprender ni en su escuela ni en su casa; condición que abona al crecimiento de las brechas educativas entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

⁴ Con la colaboración de la Universidad de Harvard, la Unesco, la Unicef y el Banco Mundial.

Donde fue necesario el cierre de escuelas, muchos países priorizaron a los niños pequeños y a los estudiantes de entornos desfavorecidos para aprender en forma presencial, entre los que se encuentran los inmigrantes, los refugiados, las minorías étnicas o los grupos indígenas. Igualmente, se pusieron en marcha nuevos canales de comunicación entre estudiantes, familias, profesores y autoridades escolares o locales. Con un tiempo de instrucción limitado, también se dio prioridad a la reducción de los contenidos curriculares, para evitar la sobrecarga de trabajo de estudiantes y docentes, dando mayor énfasis a asignaturas básicas instrumentales, como la lectura y las matemáticas.

Durante el cierre de las escuelas, la educación se sustentó en los recursos digitales para enseñar y aprender en línea, lo que obligó a docentes y estudiantes a adaptarse, en la medida de sus posibilidades, al uso de esta modalidad. Las plataformas para la educación digital se utilizaron ampliamente en todos los niveles educativos, siendo los teléfonos móviles los más utilizados, principalmente en la educación secundaria. El uso de la televisión fue más común en el nivel de educación primaria.

La pandemia también complicó la evaluación del aprendizaje de los estudiantes, tanto a nivel individual como a nivel institucional y nacional. Los docentes tuvieron que cambiar el calendario, el contenido y la forma de realizar las evaluaciones a sus alumnos. A los sistemas educativos acostumbrados a valorar el aprendizaje de los estudiantes con distintas herramientas a las pruebas tradicionales de conocimientos, les resultó más fácil adaptarse a la nueva condición, la cual orilló a que el docente no dependiera exclusivamente de los exámenes de aula.

Por otro lado, la abrupta entrada de la educación en casa obligó a los docentes a tener que adquirir nuevas habilidades pedagógicas y a preparar materiales digitales para impartir clases. Igualmente, adquirieron nuevas responsabilidades laborales, como una interacción más intensa con sus alumnos, padres de familia, autoridades, así como la implementación de nuevos protocolos administrativos y de salud. En algunos contextos se ausentaron los docentes teniendo que aumentar el tamaño de los grupos e implementar modelos de aprendizaje híbridos. Para apoyar esta nueva realidad educativa, los gobiernos realizaron diversas acciones para apoyar el aprendizaje de los docentes en línea. En algunos casos se les proporcionó

acceso a la tecnología digital e internet, o bien se les capacitó en el dominio de competencias digitales con fines pedagógicos.

Finalmente, la mayoría de los países destinaron recursos financieros adicionales para implementar programas destinados a atender las necesidades más apremiantes del sector educativo en el ciclo escolar 2020-2021, previendo que la contingencia sanitaria sería más larga de lo previsto.

El covid en México: encuesta del INEGI

Desde marzo de 2020, a raíz del arribo de la pandemia, el sistema educativo nacional (como en la mayoría de los países) cerró temporalmente las escuelas e implementó un programa educativo que denominó Aprende en Casa (que tuvo tres versiones: I, II y III), que se traduce a un modelo de educación a distancia con dos grandes componentes: la distribución de material educativo a través de medios digitales y la transmisión de programas didácticos a través de la televisión y, en menor medida, la radio. El componente de la educación digital consistió en distribuir materiales y actividades didácticas a través de internet, así como en mantener comunicación con los estudiantes, cuya coordinación estuvo a cargo del docente a través de cualquier dispositivo disponible y aplicación de su preferencia, como la plataforma Google Classroom, Whatsapp o, simplemente, el correo electrónico. Los medios masivos de comunicación (privados y públicos) estuvieron a cargo de transmitir programas educativos (elaborados en coordinación con la Secretaría de Educación Pública) que en horarios fijos se presentaban para cada asignatura y grado escolar. Dichos programas podían ser vistos y revisados en cualquier momento en la plataforma YouTube.

Para conocer las condiciones en que la población estudiantil mexicana vivió esta experiencia y qué apoyos recibió en sus hogares para seguir aprendiendo, en los meses de noviembre y diciembre de 2020 el INEGI realizó la *Encuesta para la medición del impacto covid-19 en la educación* (INEGI, 2021), que tuvo representatividad nacional de la población de 3 a 29 años de edad que, en ese momento, sumaban cerca de 54.3 millones de personas. La encuesta se realizó telefónicamente a más de 11 mil personas adultas. De

la población de 3 a 29 años del país, 33.6 millones se encontraban inscritos en algún nivel educativo, lo que equivale a 62% de este grupo poblacional.

La encuesta muestra que los dispositivos electrónicos más utilizados en los hogares para atender la educación a distancia fueron, en orden de importancia, el celular y la computadora (portátil y de escritorio). La frecuencia de uso de estos dispositivos cambia de acuerdo con el nivel educativo: mientras que en educación básica 7 de 10 alumnos utilizaron principalmente el celular, en educación superior 2 de 3 utilizaron la computadora. La disponibilidad de estas herramientas fue una condición muy importante para aprender ya que, mientras que en primaria 75% de los estudiantes tuvieron que compartirlas con otras personas del hogar, en educación superior lo hicieron 3 de cada 10 estudiantes. Las desventajas sobre las clases a distancia que se mencionan más frecuentemente fueron las siguientes: no se aprende o se aprende menos que de manera presencial (58%), falta de seguimiento al aprendizaje de los alumnos (27%), falta de capacidad técnica o habilidad pedagógica de padres o tutores (24%), exceso de carga académica y actividades escolares (19%), condiciones poco adecuadas para el estudio en casa (18%) y falta de convivencia con amigos y compañeros de clase (16%). Las actividades escolares que los alumnos realizaron en casa durante la pandemia requirieron del apoyo de una persona, lo que en preescolar sucedió el 99%, en primaria el 93% y en secundaria el 48%.

En términos relativos, 2% de los estudiantes de escuelas públicas no concluyeron el ciclo escolar 2019-2020 y 4% de escuelas privadas.⁵ En ambos casos, los hombres tuvieron mayores tasas de no conclusión que las mujeres. Entre las causas de abandono escolar se mencionan las siguientes: como consecuencia del covid-19 (60%), por falta de recursos económicos o la necesidad de trabajar (16%) y el resto por razones diversas. Entre las razones para no concluir el ciclo escolar por causas relacionadas con el covid-19, se mencionan las siguientes, en orden de importancia: perdió el contacto con su(s) maestro/a(s) o no pudo hacer las tareas (29%); alguien de la vivienda se quedó sin trabajo o se redujeron sus ingresos (22%); la

⁵ Hay que tomar en cuenta que, en promedio, las escuelas públicas atienden al 89% de la matrícula mientras que el 11% corresponde a las escuelas privadas, relación que cambia sustancialmente de un nivel educativo a otro.

escuela cerró definitivamente (20%); carecía de computadora, otro dispositivo o de conexión a internet (18%); otras razones, como cierre temporal de las escuelas (17%); considera que las clases a distancia son poco funcionales para el aprendizaje (15%); y el padre, madre o tutor no pudo estar al pendiente de él o ella (15%).

Un aspecto preocupante del efecto de la pandemia en la educación mexicana es la reducción de la matrícula escolar del ciclo 2020-2021. La encuesta del INEGI muestra que del total de la población en edad escolar (54.3 millones) no se inscribieron 21.4 millones, de los cuales 2.3 millones lo atribuyen al covid-19 y 2.9 millones a falta de recursos económicos (relacionada con la pandemia). Esto significa que el covid-19 (directa o indirectamente) ha tenido un impacto negativo fuerte en la reducción de la matrícula del país (5.2 millones de estudiantes). Las razones del abandono escolar varían de acuerdo con los rangos de edad de los estudiantes. Por causa del covid-19 quedaron fuera de del sistema educativo: 334 mil niños de 3 años; 261 mil niños de 4 a 5 años; 217 mil de 6 a 12 años; 306 mil adolescentes de 13 a 14 años; 421 mil de 16 a 18 años; 587 mil adultos de 19 a 24 años; y 184 mil de 25 a 29 años. Entre las demás causas destacan la falta de dinero en los hogares y la necesidad de trabajar (la que aparece a partir de los 13 años de edad).

Para terminar, respecto a la necesidad de regresar a clases de manera presencial, los resultados de la encuesta muestran que la disponibilidad de las familias y estudiantes mayores es la siguiente: entre 54 y 64% están muy dispuestos, entre 15 y 18% están algo dispuestos y entre 21 y 30% están poco o nada dispuestos.

La evaluación educativa en México

En México, las evaluaciones del sistema educativo son relativamente recientes. Aunque se habían realizado esfuerzos menores y desarticulados antes de la década de los años noventa del siglo pasado, fue en ese decenio cuando se dieron los primeros pasos de mayor importancia para contar con un sistema de evaluación nacional del sistema educativo. Posiblemente, Guevara Niebla (1991) haya sido el primero en documentar un estudio a gran escala sobre los aprendizajes que lograban los estudiantes

de educación básica, con la gran limitante de carecer de representatividad nacional. La creación de la Dirección General de Evaluación (DGE) de la SEP (en 1992), del Ceneval (en 1994), la creación de institutos o centros de evaluación en distintas universidades, la participación del país en distintos estudios comparativos internacionales (TIMSS-1995,⁶ PISA-2000 y PERCE-1997) y la realización de evaluaciones de aprendizaje propias (Pruebas de Estándares Nacionales) dieron un gran impulso para que se creara, en 2002, el INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Gobierno de México, 2013), que fue un parteaguas en la historia de la evaluación educativa en el país. Esta institución, entre otras cosas, desarrolló un sistema de indicadores educativos del país, realizó evaluaciones propias de aprendizaje y de otros componentes educativos, y coordinó la participación de México en diversos estudios internacionales para evaluar la calidad de la educación nacional. Desgraciadamente, el gobierno de López Obrador (2018-2024) abrogó la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y, con ello, desapareció al propio instituto al inicio de su gestión (Gobierno de México, 2019a).

De las iniciativas recientes para evaluar el sistema educativo mexicano y acreditar a sus instituciones, destacan las dos siguientes: la creación de la Comisión Nacional para la Mejora Educativa (Mejoredu), donde se norma la evaluación educativa del nivel de educación obligatoria (Gobierno de México, 2019b) y la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SNEAES), previsto en la nueva Ley General de Educación Superior (Gobierno de México, 2021). A continuación, se hace una síntesis de las principales funciones y responsabilidades de cada uno de estos organismos en materia de evaluación de la educación.

Comisión Nacional para la Mejora Educativa (Mejoredu)

El Mejoredu se creó en 2019 como un organismo sectorizado y sin autonomía constitucional que sustituye, en parte, algunas de las funciones realizadas por el INEE hasta su desaparición. Sin embargo, en lo funda-

⁶ El gobierno mexicano decidió retirarse del estudio antes de su publicación.

mental es muy diferente, ya que no tiene el propósito de evaluar formal y sistemáticamente al SEN ni de rendir cuentas a la sociedad. En el artículo 3º constitucional se especifican que sus funciones son más de tipo formativo que sumativo,⁷ entre las que destacan las siguientes:

- ♦ Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del SEN.
- ♦ Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación.
- ♦ Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación.
- ♦ Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados del aprendizaje; así como la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar.
- ♦ Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, para la atención de las necesidades de las personas en la materia.
- ♦ Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos.
- ♦ Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del sistema educativo nacional.

Como se mencionó, el Mejoredu debe realizar estudios diagnósticos del SEN, proponer mecanismos de coordinación interinstitucional y emitir sugerencias para la mejora educativa; acciones que se realizan bajo la supervisión y autorización de la SEP. Sin embargo, desde su creación, el trabajo de esta institución ha sido poco conocido, destacando la encuesta que realizó vía internet de manera voluntaria (sin representatividad nacional) a docentes, estudiantes y directivos de la educación obligatoria, así como a padres de familia y tutores sobre los efectos que ha tenido la pandemia

⁷ Es interesante resaltar que, como se explicó al inicio de este capítulo, la función formativa de la evaluación se utiliza básicamente en el nivel de los individuos (por ejemplo, docentes que evalúan a sus estudiantes durante un curso), más que en el nivel de los sistemas educativos, que se utiliza más para informar, argumentar y rendir cuentas.

y las prácticas educativas que han realizado para apoyar el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, las autoridades de este organismo acaban de publicar un comunicado en el que informan que pronto comenzarán un proyecto nacional para conocer los puntos de partida de los aprendizajes de los estudiantes al inicio del ciclo escolar 2021-2022, que contempla los grados de segundo de primaria a tercero de secundaria, en las asignaturas de Lectura y Matemáticas; evaluaciones que irán acompañadas de materiales de apoyo didáctico para docentes (Mejoredu, 2021). Igualmente, esta comisión acaba de dar a conocer un informe de indicadores educativos estatales que se pueden consultar en su página web (www.mejoredu.gob.mx).

Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SNEAES)

La recién promulgada Ley General de Educación Superior (LGES)⁸ tiene entre sus objetivos establecer la coordinación, promoción, vinculación, participación social, evaluación y mejora continua de la educación superior en el país. Para lograr este objetivo, la LGES mandata la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES), entendido como un “conjunto orgánico y articulado de autoridades, de instituciones y organizaciones educativas y de instancias para la evaluación y acreditación, así como de mecanismos, instrumentos de evaluación del tipo de educación superior” (artículo 6º, inciso xv, p. 137).

El artículo 10 de la LGES establece que para la elaboración de políticas en materia de educación superior se deberán considerar, entre otros criterios:

- ♦ La promoción permanente de procesos de diagnóstico y evaluación que permitan prevenir y atender la deserción escolar, particularmente la de sectores en vulnerabilidad social.
- ♦ La evaluación de la educación superior como un proceso integral, sistemático y participativo para su mejora continua basada, entre otros aspectos, en evaluaciones diagnósticas, de programas y de gestión

⁸ Y la abrogación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

institucional, así como en la acreditación en los términos que se establezcan en las disposiciones derivadas de esta ley.

En su artículo 58 se especifica que el SEAES tendrá por objeto diseñar, proponer y articular estrategias y acciones en materia de evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Educación Superior para contribuir a su mejora continua.

El SEAES observará, entre otros, los siguientes criterios:

- ♦ La detección de aspectos a corregir, mejorar o consolidar mediante políticas, estrategias y acciones enfocadas al logro de la excelencia en educación superior.
- ♦ El seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones establecidas en materia de educación superior y el planteamiento de recomendaciones de mejora continua.
- ♦ El rigor metodológico y el apego estricto a criterios académicos en los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior.
- ♦ El impulso de prácticas de evaluación que atiendan a marcos de referencia y criterios aceptados a nivel nacional e internacional, para que contribuyan al logro académico de las y los estudiantes.
- ♦ La interrelación entre el Sistema Nacional de Educación Superior, el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en sus respectivos procesos de evaluación y acreditación.

Finalmente, en el artículo 60 de la LGEAES se establece que “los resultados de procesos de evaluación y acreditación deberán estar disponibles a consulta. Serán con fines diagnósticos para contribuir al proceso de mejora continua de la educación y no tendrán carácter punitivo.”⁹ (artículo 60, p. 203).

Por el momento, este sistema no ha entrado en operación, por lo que se desconoce cuáles serán sus programas prioritarios en materia de evaluación de la educación superior.

⁹ Es interesante hacer notar que la palabra *punitivo* se refiere a las consecuencias negativas que naturalmente tiene una evaluación (por ejemplo, reprobar, no acreditarse o certificarse). Por ello, decir que el proceso de acreditación no tiene carácter punitivo es un sinsentido. Implicaría que todos los procesos de certificación resultaran positivos.

Importancia de la evaluación educativa en el futuro

Si se diseña y utiliza correctamente, la evaluación educativa representa un instrumento que sirve para conocer el estado en que se encuentra un individuo, una institución o un país respecto a algún componente o proceso del quehacer educativo. A nivel individual, la evaluación educativa es consustancial al proceso pedagógico, pues orienta al estudiante y al docente sobre el grado en que se están logrando los aprendizajes esperados e identifica los obstáculos que impiden el logro de las metas curriculares. Este tipo de evaluación es el más conocido, aceptado y utilizado, aunque dista mucho de que los docentes lo realicen de la forma más adecuada. Por lo general, se hace de manera intuitiva y poco sistemática, pero funciona para los propósitos prácticos de retroalimentar al estudiante y de certificar la adquisición de habilidades y conocimientos (para propósitos administrativos).

Las evaluaciones de los centros escolares y de los sistemas educativos de un país o de una región es una práctica mucho más reciente y más compleja (técnica y políticamente), que comenzó a mediados del siglo pasado. Un parteaguas de este tipo de evaluación lo representan los primeros estudios comparativos de logro educativo coordinados por la IEA a inicios de los años sesenta, el Informe Coleman (Coleman *et al.*, 1966) y la creación del programa NAEP en Estados Unidos en 1969 (la creación y desaparición del INEE ha sido uno de los eventos más importantes para el caso de México). Estas evaluaciones son menos conocidas y su propósito es conocer el funcionamiento educativo de un sistema educativo, así como el de mejorar los servicios que ofrecen. La generación de indicadores y la realización de estudios educativos representan dos formas complementarias para lograr el fin último de este tipo de evaluación: informar a la sociedad para que esta tenga argumentos para exigir a las autoridades que se mejoren los servicios educativos que se ofrecen en una nación; pero, también, dar elementos de juicio a las autoridades para que tomen decisiones en forma documentada.

Como ya se explicó, este tipo de evaluaciones ha sido muy cuestionado por algunos especialistas, docentes y políticos que señalan su poca utilidad en la toma de decisiones gubernamentales, así como por la poca pertinencia de sus contenidos y la injusticia de las comparaciones no con-

textualizadas. Quienes están a favor de ellas argumentan que el solo conocimiento de la existencia de algún problema social —como sería un nivel de aprendizaje deficiente o falta de infraestructura escolar— sirve para que la ciudadanía tenga conciencia de este y ejerza presión a las autoridades para que lo resuelva. Por ello, se dice que su principal función, más que la toma de decisiones, es la de información y persuasión.

La evaluación educativa toma mayor relevancia con el arribo de la pandemia, que obligó a los gobiernos a cerrar sus escuelas y adoptar un modelo de educación a distancia para el que no estaban preparados, tanto en lo material como en lo pedagógico. Este modelo requiere que los hogares cuenten con la tecnología digital necesaria y que los docentes sepan impartir clases en línea, cuenten con materiales didácticos adecuados y que estén en contacto continuo con sus alumnos de manera remota. Igualmente, requiere, al menos en los primeros grados escolares, el apoyo de algún adulto que ayude al alumno a aprender en casa. Por desgracia, estas condiciones mínimas para la enseñanza a distancia no están distribuidas homogéneamente en la población, por lo que una gran proporción de estudiantes no ha contado con ellas, lo que ha hecho que los estudiantes no tengan las mismas oportunidades para aprender. Esta realidad hace suponer que las brechas de aprendizaje entre países desarrollados y en vías de desarrollo haya crecido durante la pandemia, especialmente si se toma en cuenta que los países que más días han cerrado sus escuelas son aquellos que carecen de tecnología digital en sus hogares y que en anteriores evaluaciones de aprendizaje han ocupado los últimos lugares (OCDE, 2021).

El impacto que ha tenido la pandemia en México (como en otros países en vías de desarrollo) se puede analizar desde dos perspectivas: el abandono escolar y la pérdida de oportunidades para el aprendizaje. Del primero sabemos, por la encuesta de INEGI (2021), que un mayor número de estudiantes quedó fuera del sistema educativo, ya sea por efectos directos del covid-19 en la salud de los de los hogares o por efectos indirectos en las finanzas familiares, lo que requirió que algunos jóvenes dejaran la escuela para buscar trabajo. Respecto al impacto de la pandemia en el aprendizaje de los estudiantes poco se sabe, debido a que el gobierno mexicano eliminó las evaluaciones nacionales que proporcionan esta información, como anteriormente lo hacía el INEE. Con toda seguridad, la próxima evaluación de PISA en 2022 servirá de termómetro para conocer

el impacto negativo generalizado de la pandemia en el mundo y en cada uno de los países participantes, así como al interior de estos; como sería el caso de México, si se mantiene en el proyecto.

Sin embargo, la evaluación de PISA es sólo un referente internacional que sirve para compararse con otros países y conocer las competencias que adquieren los estudiantes de 15 años de edad. Si bien la información que proporciona PISA es útil, debe ser considerada como un complemento de la información que generan las evaluaciones nacionales y que están alineadas con el currículo nacional. Esto se hace más necesario con el inicio del ciclo escolar 2021-2022, pues los estudiantes ingresarán a un grado escolar sin haber dominado necesariamente los contenidos curriculares del grado anterior, o bien con un dominio parcial y muy heterogéneo. Por ello, es indispensable que se realicen diagnósticos de cada uno de los estudiantes, a fin de que los docentes puedan implementar medidas remediales efectivas que regularicen su nivel de habilidades y conocimientos. También será importante que se realicen evaluaciones nacionales (como la anunciada por el Mejoredu) cuyos resultados sirvan para implementar políticas y programas educativos acordes a las circunstancias actuales. Igualmente, habría que estudiar otros componentes educativos, como los niveles de estrés de los estudiantes ocasionados por la pandemia, su motivación para el logro académico, su capacidad de socialización, sus habilidades socioemocionales, etcétera.

Por otra parte, como ya se mencionó, además de los estudios evaluativos focalizados, todo país debe contar con un sistema robusto de indicadores a fin de dar seguimiento a los múltiples componentes, procesos y resultados de su sistema educativo. En las circunstancias actuales, este sistema deberá poner atención en aquellos indicadores que mejor reflejen el impacto de la pandemia y en los que el gobierno pueda incidir en resolverlos, tales como la deserción y el abandono escolar, la eficiencia terminal, la infraestructura, el mobiliario y el equipamiento de los centros educativos, la eficacia de los programas de becas, etcétera.

Una esperanza, para el caso mexicano, es que existen dos instancias del sistema educativo que pudieran realizar estas evaluaciones: el Mejoredu y el SEAES. El primero para el caso de la educación obligatoria y el segundo para el nivel de educación superior. Sin embargo, no basta con que existan estas instancias, es necesaria la voluntad política para que operen,

contar con los especialistas en la materia y tener asignado el presupuesto adecuado para cumplir con sus propósitos. En síntesis, la evaluación educativa debe servir como brújula que le indique al sistema educativo y a las escuelas el rumbo adecuado a seguir para resolver los graves problemas que enfrenta. De no hacerlo, la educación estará a la deriva y los ciudadanos no tendremos la información con base en la cual persuadir a las autoridades de cumplir con la obligación de contar con una educación de excelencia (o calidad), como lo establece el artículo 3º de la Constitución.

Para finalizar, hay que considerar que el covid-19 no sólo trastocó la forma de impartir educación, sino también la de realizar la evaluación de los aprendizajes, tanto a escala individual (para retroalimentar a los estudiantes y certificar su aprendizaje) como a escala institucional y nacional (para informar y rendir cuentas sobre avances y problemas de un centro escolar o de un país). Jiao y Lissitz (2020) visualizan tres escenarios posibles de la educación en el mundo, de acuerdo con la evolución de la pandemia: regresar a clases presenciales pronto; regresar clases a mediano plazo; y mantener la educación a distancia por un tiempo prolongado. En los dos últimos escenarios los autores anticipan que la evaluación tendría que transformarse para adecuarse a la realidad educativa de la educación a distancia. Ello implicaría desarrollar evaluaciones a pequeña y gran escala para aplicarse en casa de manera confiable, desarrollar modelos analíticos basados en observaciones videograbadas, dejar de depender en las evaluaciones masivas para el ingreso a las instituciones, desarrollar evaluaciones adaptativas que se ajusten a los procesos instruccionales de la educación a distancia y diseñar evaluaciones que se ajusten a los niveles de desempeño individual de los estudiantes. Por ello, un efecto positivo que traería la pandemia sería una mejor integración de la instrucción, el aprendizaje y la evaluación, lo que representaría un gran avance en el ámbito educativo nacional e internacional.

Bibliografía

- BACKHOFF, E., Bouzas, A., Hernández-Padilla, E. y García-Pacheco, M. (2007). *Aprendizaje y desigualdad en México*. México: INEE.

- BUCKLEY, J. (2009). Cross-National Response Styles in International Educational Assessments: Evidence from PISA 2006. Department of Humanities and Social Sciences in the Professions Steinhardt School of Culture, Education, and Human Development New York University. Recuperado de: https://edsurveys.rti.org/PISA/documents/Buckley_PISAresponsestyle.pdf
- COLEMAN, J., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, F., Mood, A., Weinfeld, F. *et al.* (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- DE LA ORDEN HOZ, A. y Jornet, J. (2012). La utilidad de las evaluaciones de sistemas educativos: el valor de la consideración del contexto. *Bordón*, 64 (2), 69-88.
- Gobierno de México (2021). Decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2013.
- Gobierno de México (2019a). Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2019.
- Gobierno de México (2019b). Coordinación de Administración del Organismo Público Descentralizado a que se refiere la fracción IX del Artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2019.
- Gobierno de México (2013). Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013.
- GOLDSTEIN, H. (2004). International comparisons of student attainment: Some issues arising from the PISA study. *Assessment in Education Principles Policy and Practice* 11 (3), 319-330.
- GUEVARA NIEBLA, G. (1991). México: ¿Un país de reprobados? *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=6217>
- HOLTGRAVES, T. (2004), Social Desirability and Self-reports: Testing Models of Socially Desirable Responding. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 30, 161-172.
- INEE (2019). *Panorama educativo de México*. México.
- INEGI (2021). *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020: Presentación de resultados* (2ª ed.). Documento en Power

- Point. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovid-ded/2020/>
- JIAO, H. y Lissitz, R. W. (2020). What Hath the Coronavirus Brought to Assessment? Unprecedented Challenges in Educational Assessment in 2020 and Years to Come. *Educational Measurement*, 39 (3), 45-48.
- LIVINGSTON, S. A. (1972). Criterion-Referenced Applications of Classical Test Theory. *Journal of Educational Measurement*, 9 (1), 13-26.
- MARTÍNEZ-RIZO, F. (2012). El proyecto del INEE y sus primeros años. En *INEE: una década de evaluación*. México: INEE.
- MARTÍNEZ-RIZO, F. (2004). *Calidad de la Educación Básica en México*. México: INEE.
- Mejoredu (2021). *Comunicado No. 49. Mejoredu pondrá en marcha una nueva generación de evaluaciones diagnósticas y formativas al inicio del próximo ciclo escolar*. México.
- Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (2007). What is Good Governance? Recuperado de <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.pdf>
- OCDE (2019). *Education at Glance 2019. OECD Indicators*. París.
- OCDE (2021). The state of school education. *One year into the COVID pandemic (Preliminary results)*. París. Recuperado de <https://www.oecd.org/education/state-of-school-education-one-year-into-COVID.htm>
- POPHAM, W. J. (1992). *Educational Evaluation* (3ª ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- ROSSI, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A Systemic Approach*. Newbury Park, London y New Delhi: Sage (7ª ed.). Recuperado de <https://digitallibrary.tsu.ge/book/2021/may/rideri/Rossi-Evaluation-A-systematic-approach.pdf>
- TIANA, A. (1997). *Tratamiento y Usos de la Información en Evaluación*. Recuperado de <https://upce.rec.uba.ar/Indicadores%20y%20Uso%20de%20la%20Informacin/Tiana%20Ferrer-%20Tratamiento%20y%20usos%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20en%20evaluaci%C3%B3n.pdf>
- Unesco (2009). *What is a Good Governance?* Recuperado en <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance#>
- WILLMS, J. D. (2006). *Learning Divides: Ten Policy Questions About the Performance and Equity of Schools and Schooling Systems*. Montreal: Unesco.

Educación mixta e innovación: ¿hacia un nuevo paradigma?

Claudio Rama Vitale

Introducción

En el presente ensayo se formula un marco de hipótesis sobre el futuro de la educación. Sostiene que el centro será una mayor diferenciación de los sistemas educativos con nuevas formas de articulación entre sus componentes y especialmente con las tecnologías. Se parte del enfoque de que la propia dinámica histórica del desarrollo de la educación ha impulsado la diferenciación en cada vez más áreas, sectores y componentes, y esta dinámica se intensificará en el futuro. Ello está en el núcleo del funcionamiento y crecimiento de la educación, que alimenta su tendencia a la complejización como parte de las respuestas a las múltiples demandas sociales. El avance del conocimiento es el factor que impulsa la diferenciación de las ofertas, currículos, metodologías, actores, espacios, tipologías o instituciones. Ello, a su vez, se refuerza por el desarrollo de las tecnologías de comunicación e información que abren nuevas formas de organización, de creación, de transferencia, de soporte y de almacenamiento de la información.

Al mismo tiempo, la política educativa, los modelos educativos y los paradigmas impulsan la articulación de esas diferenciaciones. Estas dos tendencias, fragmentación y unificación, se realizan a través de limitar y ordenar la diversidad en función de la búsqueda de una enseñanza más pertinente. En el actual contexto digital estamos frente a nuevas formas de articulación y de integración, destacándose entre ellas la educación híbrida, tanto como modalidad exclusivamente virtual como a través de su integración con componentes presenciales.

El estudio del futuro en educación

Uno de los campos disciplinarios de mayor incertidumbre es el estudio del futuro de la educación, pues el devenir no está escrito y el presente cambia constantemente todos los *futuribles*. El futuro no es una proyección o continuación del pasado como la propia historia muestra, sino un escenario diferenciado más allá de tener sus raíces en el pasado. La ruptura y la disrupción son muchas veces el eje que une el pasado con el futuro, disolviendo cualquier continuidad histórica simple. Aunque muchas rupturas son a veces eventos externos no predecibles, otras tienen causas claras en las estructuras productivas y se asocian a los ciclos técnico-económicos del tipo de los analizados por Krondratieff, que estructuran las diversas etapas económicas y sociales, entre las cuales también se encuentran las educativas.

Sin embargo, a pesar de las disrupciones, tampoco quedan fuera de los escenarios sociales dinámicas gatopardistas donde en algunas áreas puntuales el cambio es más aparente que real, en tanto es más fuerte el impulso proveniente de la propia continuidad social y de las fuerzas del pasado en tanto *path dependency*, y que imponen, asociadas a las resistencias sociales, las propias características de los escenarios futuros, tendiendo hacia la continuidad y permanencia de las dinámicas históricas tradicionales.

Entre el *todo cambió* o el *nada cambia*, el campo disciplinario de los estudios del futuro en educación se ha ido conformando con sus propias complejidades. En este se ha superado tanto el enfoque determinista que ve el presente como una mera derivación o continuidad del pasado, como también la mirada indeterminista en la cual el futuro es siempre cambio, novedad y ruptura. Entre esas polarizaciones conceptuales, relativamente dicotómicas, se ha ido construyendo una mirada prospectiva más diversa y que se estructura a partir de la formulación de la existencia de diversos escenarios con sus propias características y donde cada uno de ellos tiene una determinada probabilidad de ocurrencia, así como incluso del propio escenario tendencial. Ello ha estructurado el concepto de *futuribles*, definido como los futuros posibles de cada uno de los escenarios que se pretenda construir, los cuales a su vez son definidos a partir del comportamiento proyectado de un amplio conjunto de variables interrelacionadas entre ellas y de la probabilidad de su ocurrencia (Miklos, 2006).

Este enfoque metodológico se ha gestado desde la revista *Futuribles*, en la cual Ives de Jouvenal ha sostenido sus planteamientos del análisis del futuro sobre escenarios probabilísticos y que ha conformado a la prospectiva como un campo disciplinario. Desde ese anclaje teórico-metodológico se han ido gestando diversos estudios que han propendido a profundizar en miradas del futuro para áreas específicas de la sociedad (Unesco, 2000).

La educación siempre es un campo del futuro, en tanto con conocimientos del pasado, demandas del pasado, paradigmas del pasado, pero en el tiempo presente, educa y crea competencias para un ejercicio profesional y laboral en un futuro, y en el cual los conocimientos, así como las demandas y las realidades del ejercicio laboral, serán diferentes. En el contexto actual del aceleramiento del cambio, el futuro educativo en todas sus dimensiones está más diferenciado del pasado. En tal sentido, la prospectiva se ha introducido crecientemente en la propia planificación de la educación.

En general, en el campo de la educación, la dinámica de los análisis proyectivos, prospectivos o del futuro están marcados por análisis demográficos, enfoques de demandas futuras de los mercados o estudiantes, de expansión esperada de la matrícula como estrategia de los hogares y de diferenciación de los procesos de enseñanza, los actores, las modalidades pedagógicas y curriculares; igualmente, de enfoques de comportamientos sociales futuros, así como de los docentes o estudiantes.

En el campo de la educación a distancia, destaca el estudio prospectivo realizado en la región que ha sido encarado por el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE, 2008) a cargo de Tomás Miklos y Margarita Arroyo, amplios conocedores tanto de dicha metodología como de sus conceptualizaciones, y que junto a un amplio equipo de especialistas ha planteado un análisis de tipo prospectivo de escenarios de la educación a distancia, con múltiples variables.

Otro análisis destacado lo constituye el estudio de la OCDE sobre la prospectiva de la educación en 2030 en Europa. Sin duda, estos estudios tienen altas incertidumbres al ser este un campo teórico en construcción y complejo con múltiples variables y miradas, en tanto la educación es un área ampliamente interdependiente de los conocimientos, los mercados de trabajo y las estrategias de los hogares y otras diversas áreas, tales como los cambios tecnológicos, las políticas o las expectativas de retornos de las familias.

Pero en el campo específico de la educación a distancia, en tanto sector vinculado a la educación y a las TIC, las variables de incerteza son aún mayores, ya que junto a las variables económicas y sociales, se agregan no sólo más variables tecnológicas en comunicación e información en *hardware*, sino incluso en *software* y por ende de creatividad humana. Además, como esta modalidad es tanto complementaria como sustitutiva de la educación presencial, el análisis comparativo de eficiencia y eficacia tanto educativa como de costo se torna fundamental en el análisis del futuro. Por ello, la educación a distancia y las TIC se tienden a concebir bajo una mirada futura integrada, y además apoyada en un continuo corrimiento y distribución de actividades entre lo presencial y lo no presencial. Ello conforma una dinámica educativa-tecnológica híbrida con gran diversidad de combinaciones posibles y diferenciadas, ajustadas a las particularidades de las personas, las tecnologías y los modelos educativos.

La articulación entre el trabajo humano y la maquinaria está presente también en la educación, no sólo en cada etapa histórica de los ciclos económicos y en los productos o envases de contenidos como papiro, láminas, libros, telégrafo, cables, teléfonos, radio, televisión o internet, entre muchos otros, sino también en la propia articulación de las tareas en los mercados de trabajo que siempre implican una articulación entre el hombre y las herramientas, o entre el trabajo vivo y presente con el trabajo pasado, muerto o congelado en equipos o bienes.

En el análisis de la evolución educativa desde una mirada de largo plazo y que incluye su articulación con las TIC, la diferenciación se constituye en uno de los ejes más importantes de su desarrollo. Lo anterior, en tanto el aumento de la división social y técnica del trabajo se constituye en el motor del impulso de esa diferenciación, que es tanto epistemológica —áreas de conocimiento— como institucional y organizacional —formas de hacer los procesos.

En el caso de la educación a distancia, se agregan con más intensidad que en la educación presencial los procesos de diversificación asociados a las innovaciones en las tecnologías de comunicación e información, incluyendo en ellas a los soportes o envases de contenidos, como también ocurre con la programación informática y la inteligencia artificial, todos los cuales llevan hacia la mayor individualización de la enseñanza-aprendizaje como derivación de la diferenciación. Por ello, la complejidad de la

educación a distancia, como articulación entre educación y tecnologías, es mayor, y por ende el análisis prospectivo de este campo temático es más complejo en términos de las variables que inciden.

La diferenciación como eje de la dinámica histórica de la educación

El núcleo central de la dinámica de la educación está marcado por la diferenciación y diversificación de todos sus componentes constitutivos. Así, se ha evolucionado desde formas fuertemente simples y homogéneas de sus procesos de enseñanza y aprendizaje hacia formas más complejas que incluyen el uso de tecnologías. La educación ha recorrido un largo proceso de diferenciación y diversificación tanto en los aspectos cognitivos e institucionales como en los curriculares, pedagógicos, técnicos o sociales. El propio crecimiento de la matrícula y de la importancia económica y social de la educación está asociado a esa diversificación que ha ido permitiendo que se constituya en un amplio sector en términos económicos, sociales, políticos y culturales.

Sin la diferenciación y diversificación en las instituciones, de los tipos de estudiantes y docentes, de la localización geográfica y tipología de los centros educativos, de los campos del conocimiento o las funciones sociales, así como los distintos niveles de enseñanza, currículos o pedagogías, la educación no hubiera alcanzado las dimensiones y las funciones que hoy tiene en la sociedad, en términos de movilidad social, comportamientos sociales, prestación de servicios o impulsos económicos tanto sociales como individuales. Las sociedades actuales son, en este sentido, un resultado de las propias transformaciones educativas y de sus procesos de diferenciación.

La diferenciación institucional tiene un peso determinante al interior de las universidades por el incremento del conocimiento y de sus ofertas, que son tanto las que impulsan su mayor complejidad como su propio crecimiento. La expansión del conocimiento promueve la fragmentación de los campos disciplinarios y la creación de nuevas ofertas educativas, tales como nuevas asignaturas, carreras, departamentos, escuelas, facultades o institutos, asociados a la vez a nuevos campos profesionales y técnicos.

Ello, tanto en el llamado *modo 1* de creación del conocimiento a través de la división o fragmentación, como en el *modo 2* de creación del conocimiento, generado por integración de saberes disciplinarios diferenciados a través de desarrollos interdisciplinarios, multidisciplinarios o transdisciplinarios. Ellos se constituyen en los impulsores de la diferenciación educativa desde una mirada puesta en lo epistemológico, y que se expresa especialmente en el cuarto nivel de los posgrados, en tanto nivel especializado de conocimientos, competencias y mercados de trabajo.

La diferenciación supera la dinámica de fraccionamiento al interior de las instituciones individualmente e impulsa la conformación de amplios sistemas nacionales e internacionales de educación superior. Tal dinámica promueve también que las instituciones tiendan a especializarse y focalizarse en algunos de los casi infinitos campos del conocimiento, perfiles técnico-profesionales o nichos de mercado. La expansión del conocimiento es de tal dimensión en el actual sistema del capitalismo cognitivo que impone que ninguna institución pueda exclusivamente cubrir todas las áreas de las demandas y ofertas educativas, ni incluso un porcentaje importante. Por ello la diferenciación institucional es también una especialización educativa a institucional en determinados campos disciplinarios, y con ello asume un determinado rol y función en una división del trabajo intelectual más amplia, al especializarse y focalizarse en algunas áreas del conocimiento en detrimento de otras. La universidad compleja que propendía a ofertar en todos los campos no tiende viabilidad, y todas las instituciones, aun las más grandes, meramente cubren algunos pocos nichos (y decrecientes) del conocimiento y de las ofertas profesionales o académicas que requiere tanto el mercado de trabajo como la sociedad.

La expansión de la división social y técnica del trabajo, que es resultado del crecimiento del conocimiento y de los mercados, requiere a su vez nuevos niveles de formación, más especializada en profundidad y diversidad para la realización de las tareas que no pueden ser cubiertas por una sola institución o, incluso, un solo país. En tal sentido, la propia diferenciación de las instituciones de educación superior acompaña el propio aumento de la división social y técnica del trabajo. Esta supera a las instituciones, e inclusive a los países y regiones, e impulsa la constitución de la división internacional de la formación superior, en la cual los países, regiones, países o universidades se tienden a especializar en determinadas

áreas de las ofertas, o en determinados clústers al interior de las redes del trabajo académico a escala internacional. Es la expansión del conocimiento la que impulsa la conformación de una división internacional del trabajo educativo en el nivel superior, y más intensamente en el nivel de posgrado a escala global. Por ello, estos crecen más que las formaciones de grado en términos de cantidad de ofertas.

La diferenciación es, entonces, un componente estructural de toda la educación, pero su intensidad es más marcada en la educación superior, por las propias complejidades y articulaciones de este nivel dada por mayores niveles de conocimientos, más preponderancia de enfoques por competencia, más articulación a los diversos mercados de trabajo y más posibilidades de incorporación de procesos técnicos.

Cuanto más diferenciados son los estudiantes o los conocimientos, más diferenciados son los docentes, las pedagogías y los currículos, y sin duda las instituciones, las modalidades o las formas de gobernanza en una dinámica confusa de huevo o gallina respecto a la precedencia o la génesis. Más que una lógica de causa y efecto, es un proceso de retroalimentación complejo entre los múltiples componentes del proceso educativo. Sin la diferenciación no se produciría la expansión de la demanda, y esta a su vez se incrementa a medida que los sistemas son más diferenciados.

Tal dinámica ha introducido un marco conceptual de la diferenciación como un momento inicial del proceso y a la diversidad como un momento de mayor grado de amplitud en las características distintivas y singulares de los componentes educativos.

Esta situación de diferenciación deriva en el desarrollo de los conceptos de *multicurrículo*, *multimodalidades*, *multipedagogías* o *multiversidades*, en tanto expresión de esas diferenciaciones en los distintos ámbitos y componentes de los procesos educativos. Es este un proceso que nos lleva hacia la conformación de nuevos paradigmas educativos.

La diferenciación y la conformación de nuevos paradigmas educativos

La revolución científica y tecnológica está llevando a la crisis del tradicional paradigma educativo y de sus prácticas asociadas a determinadas

formas de analizar, conceptualizar y actuar sobre la realidad. Ello se expresa en menor pertinencia y en una reflexión sobre la creciente ineficiencia de las tradicionales formas educativas para gestionar saberes y formar personas (Pérez, 2000). El enfoque por el que Kuhn desarrolla el concepto de *paradigma*, más allá de estar focalizado en las llamadas ciencias duras, puede ser aplicado a cualquier disciplina universitaria (Kuhn, 1994); y con más intensidad en la educación, en tanto esta se basa en teorías del conocimiento. Así, la revolución científica en sus diversas manifestaciones está implicando una crisis del tradicional paradigma educativo, así como de sus prácticas derivadas. Estamos frente a una creciente ineficiencia del paradigma educativo anterior, en términos de su capacidad de formar profesionales con capacidades pertinentes en forma eficiente para los tiempos actuales.

Un paradigma es una forma de interpretar y encarar problemas, derivado de un relativo consenso de una comunidad académica respecto a conceptos y categorías de comprensión de la realidad. Dicho consenso en general se basa en cierta dificultad de refutación de la matriz conceptual y de la sustentación empírica de los datos. Más allá de las diferencias, permiten ver problemas que no se veían o verlos bajo otro enfoque consistente y con apoyaturas científicas. Kuhn rechaza la idea de una ciencia unificada, no sólo por ser un ideal inalcanzable, sino inclusive por ser una amenaza al conocimiento científico, ya que la inconmensurabilidad y las diferencias de estructuras léxicas son la base del progreso del conocimiento. La diferencia semántica entre teorías inconmensurables cancela la posibilidad de un lenguaje común semejante y una articulación entre teorías distintas. En las ciencias sociales existe una mayor posibilidad de articulación compartida de marcos conceptuales que tienen sus propias categorías distintas (Moulines, 1982), lo cual a la vez trae el riesgo de un menor consenso por el carácter interpretativos de los fenómenos sociales y la distinta mirada conceptual. Los términos no son interpretables al interior de los marcos conceptuales de las distintas teorías, pero son articulables dentro de un paradigma común o dentro de un *episteme* particular. En el ámbito de las teorías educativas, un paradigma es un conjunto articulable de sistemas conceptuales y postulados teóricos que se refieren a la creación, distribución y consumo de contenidos intangibles de tipo educativo para crear competencias eficaces.

Los nuevos desarrollos conceptuales, los cambios en los técnicos procesos de creación y acceso al conocimiento, así como las anomalías registradas en los enfoques tradicionales, están construyendo las bases conceptuales y teóricas de un nuevo paradigma, al tiempo que comienza a construirse su propio basamento instrumental y práctico. Asociado a ello, la agenda educativa se caracteriza por las derivaciones del agotamiento de la capacidad explicativa y resolutive del viejo paradigma educativo y la aparición de un paradigma emergente, que en su génesis y en su desarrollo, al tiempo que va erosionando las bases de sustentación del paradigma anterior y que pierde su antigua coherencia, va construyendo nuevas formas de expresión práctica en la dinámica educativa. El nuevo paradigma, en una de sus vertientes, incorpora más destacadamente la ruptura del aula cerrada y el impulso a diversos de ambientes de aprendizaje, currículos, modalidades y pedagogías, una enseñanza en red, el uso de recursos de aprendizaje, las competencias y la pertinencia como calidad o los enfoques colaborativos.

Estamos frente a una fase de definición y construcción de un paradigma emergente derivado de la aparición de expresiones instrumentales de otras formas educativas, los cuales hoy aún se visualizan fragmentadas, borrosas y hasta contradictorias. Su comprensión requiere inclusive tratar de develarlas a través de un enfoque prospectivo y de sus tendencias más relevantes en lo educativo, con el propósito de formular hipótesis sobre sus características generales, la unicidad y la coherencia de sus diversos componentes, en tanto el nuevo paradigma proviene desde muy diversos cuerpos conceptuales, al tiempo que va formando sus nuevas bases epistemológicas. Las macrotendencias educativas nos permiten ver tanto la crisis y el agotamiento intelectual del viejo paradigma educativo, como las dinámicas concretas de la conformación de un nuevo modelo educativo derivado de las cambiantes condiciones sociales, tecnológicas, cognitivas y teóricas. El análisis de las tendencias devela también la aparición de mecanismos novedosos de creación, de transferencia y de apropiación de los conocimientos, así como de resistencias sociales, en tanto las transformaciones sociales siempre están asociadas a las tensiones y a resistencias a los impulsores que ellas mismas generan (Rama, 2009).

El debate sobre la creciente ineficiencia del paradigma anterior, sobre sus incongruencias, sus anomalías y su incapacidad de cumplir con efica-

cia su función educativa tradicional en el nuevo contexto de la expansión de los conocimientos, o para aprovecharse de las nuevas tecnologías de comunicación y para responder a los cambios del entorno y las demandas, son los componentes de la construcción teórica y práctica del paradigma emergente educativo. El modelo conductual aplicado al aula, con toda su complejidad de teorías asociadas, se constituyó como paradigma dominante y también como un *episteme* social que ha ideologizado las formas pedagógicas tradicionales. Al mismo tiempo, el paradigma cognitivo, el conectivismo y el constructivismo —en sus diversas escuelas y con sus propias limitaciones, dado que tienden a abandonar el rol del docente y el aprendizaje estructurado, junto con una multiplicidad de otros enfoques interrelacionados— se consolidan crecientemente como las bases conceptuales del paradigma emergente a nivel teórico (Rosas *et al.*, 2008).

El paradigma sistémico de la complejidad

Este momento fermental de los cambios educativos se basa en una enorme diversidad de innovaciones y desarrollos conceptuales, muchos de los cuales son compatibles, en tanto sus lenguajes son traducibles y se retroalimentan para construir la transición entre paradigmas y consolidar un nuevo nivel de consenso en relación con nuevos conceptos. Este periodo de creaciones rupturistas finalmente depurará, con base en las miradas de Khun sobre los avances de la ciencia, las bases de un paradigma emergente y de las distintas teorías y cuerpos de conceptos que las sustentan. Así, en este conjunto, el nuevo paradigma se está construyendo desde diversas áreas de reflexión y análisis. Entre ellas podemos referir: Gibbons, en lo interdisciplinario; McLuhan, en lo comunicacional global; Shultz, en las determinantes de las demandas educativas; Morin, en el carácter sistémico y diverso de los saberes; Kuhn, en el carácter paradigmático de las teorías; Shumpeter, en la lógica de la creación destructiva de la innovación económica y social; Pérez, en la complejidad de la construcción de los paradigmas tecnoeconómicos; Vigotsky, en la diversidad interactiva y de la historicidad de la construcción del conocimiento; Piaget, en la autoconstrucción del conocimiento; Dewey, en el pragmatismo de saberes integrados al mercado; Taylor, en el rol del multiculturalismo en la convivencia y en los

aprendizajes; Castells, en la dinámica de sociedad en red; Rifkin, en la lógica social del acceso digital; Tapscott, en la forma digital del valor agregado del modelo económico; Siemens, en el conectivismo como aprendizaje en múltiples ambientes, etcétera.

Son todos nuevos enfoques educativos que impactan sobre la formación docente y que van sustituyendo las visiones anteriores, muchas de las cuales están siendo reducidas a prácticas ideologizadas de decreciente calidad educativa, sustentadas muchas veces en burocracias educativas, dinámicas corporativas y lógicas de preservación de espacios de poder al interior de las instituciones, todas ellas como formas de las fuerzas del pasado, de la *path dependency* (Kharas, 2011).

Visión prospectiva del futuro de la diferenciación educativa

La educación vista históricamente, y más específicamente la educación superior, es resultado de un proceso de diferenciación y diversificación en todas sus áreas. Hemos referido al núcleo de ese proceso localizado en el nivel epistémico, pero son muchas más las áreas que desarrollan formas de diferenciación. Desde lo institucional, se observa el incremento constante de las ofertas académicas, así como de las tipologías universitarias tales como la educación profesional, tecnológica, técnica o de posgrado. Desde los sectores, se aprecia el pasaje desde instituciones religiosas a públicas y desde estas a laicas privadas, así como tecnológicas, familiares, corporativas, cooperativas, especializadas, a distancia o virtuales, etcétera. Desde su localización, vemos universidades nacionales, regionales, internacionales o locales. Desde los currículos, se pueden apreciar múltiples desarrollos de construcción curricular así como desde lo pedagógico. Igualmente, los estudiantes y docentes también se continuarán diferenciando. Así, podemos ver las múltiples diferencias al interior de los sistemas educativos a escala nacional, regional o global. Así como el universo es infinito y está en expansión, también el conocimiento es infinito y está en expansión continua, y por ende en todas las dimensiones educativas estamos viendo procesos de diferenciación de sus expresiones y características. Los sistemas de educación superior serán más diferenciados y diversificados en todas sus

dimensiones, tipologías, modalidades y formas. Las multimodalidades, los multicurriculos o las multipedagogías son la expresión de esos impulsos a la diferenciación.

El futuro de la diversidad educativa

Más allá de la tendencia a la diferenciación institucional, como expresión de los conocimientos y para alcanzar a cubrir nuevas demandas de acceso y con ello masificar la cobertura, estamos frente a una tendencia estructural de los sistemas de educación superior al impulso hacia una diversidad curricular, pedagógica, de mercado, de ofertas o de modalidades, y que se constituye en la base de la diversidad institucional. Esta se manifiesta en distintas y complejas direcciones y tendencias. Tenemos diferenciaciones centradas en los componentes curriculares, otros en los aspectos de acceso, así como en los elementos pedagógicos, didácticos o tecnológicos. Son todas estas formas puntuales de las instituciones, pero que expresan un futuro marcado cada vez más por la conformación de las bases de una “universidad de la diversidad”. Esta implica flexibilidades pedagógicas y tecnológicas, y se conforma como la expresión de un conjunto de políticas curriculares, pedagógicas y organizacionales, así como también tecnológicas, centradas en un aprendizaje individualizado y localizadas en atender nichos de demandas de mercado.

Muchas de ellas incluso se focalizan en la atención a la diversidad de las personas y se identifican a políticas de acceso de las personas excluidas, por ello también implican cambios pedagógicos y hasta curriculares: braille para ciegos, rampas para los lisiados, incorporación de tecnologías con la creación de una educación virtual o en forma remota que permite el acceso de todos incluyendo personas privadas de libertad, con discapacidad o distantes de los núcleos urbanos, así como una formación intercultural para indígenas. Las diversidades son infinitas y pueden ser cursos intensivos, de verano, nocturnos o sabatinos para quienes trabajan, así como flexibilidad de acceso para extranjeros, inmigrantes o desplazados y, sin duda, los múltiples componentes de la educación internacional.

Muchas de estas flexibilidades, sin embargo, al mismo tiempo tienden a entrar en conflicto con las reglamentaciones de la regulación pública

que impulsan tendencias a la estandarización de algunos de los paradigmas y son rígidas para permitir incluso la articulación entre ellas. Hay un impulso hacia un isomorfismo o a un modelo particular paradigmático, en detrimento de la diversidad y de la articulación de los diversos componentes. El desafío educativo en este sentido refiere no sólo la diversidad de los procesos de enseñanza, sino también de formas de articulación de los distintos componentes con miras a crear mejores modelos educativos. Así, al tiempo que se imponen diversidad de procesos de enseñanza, con diversidad de pertinencias, diversidad de estructuras organizacionales y diversidad de competencias y de pertinencias o tecnologías, también se impulsa la diversidad de articulaciones, para construir los perfiles de egresos, currículos o de trayectorias profesionales. De la misma manera que irrumpieron múltiples educaciones como la educación teórica que expresa una característica, o la educación dual que expresa una articulación entre la educación práctica y la educación teórica, o la educación a distancia que integra un modelo presencial con un modelo a distancia, en este caso apoyado en tecnologías.

Podemos entonces analizar a la educación en red, virtual, a distancia, semipresencial o empaquetada a través de MOOC (cursos en línea), la educación internacional en todas sus formas de acuerdos o la educación especializada de posgrados, como expresión tanto de la tendencia a la diferenciación, pero también como tendencia a la creación de formas de articulación y con ello a la creación de una mayor diversidad educativa.

Es este un proceso complejo, que incluye tanto la diferenciación educativa como la integración o articulación entre esas tendencias centrífugas o entrópicas de las instituciones y del conocimiento. Es una dinámica compleja que está produciendo múltiples dinámicas reformistas en las instituciones —y por ende de los sistemas de educación superior— que buscan sus nichos, mercados, campos o misiones propias. Si bien puede haber modelos específicos a nivel de universidades que promueven la virtualización, la equidad, la investigación, la articulación empresarial o social, lo característico es una diversidad institucional, curricular, académica y de financiamiento, como articulación de todas las formas posibles. La expansión de la educación a distancia o híbrida, por ejemplo, deriva en la existencia de nuevas modalidades que impulsan formas de flexibilidad, pero a la vez de formas que impulsan las articulaciones entre ellas. En dis-

tinta dimensión, encontramos el proceso de expansión disciplinaria y la creación de múltiples formas interdisciplinarias o transdisciplinarias para articular la diferenciación cognitiva.

Es parte de un movimiento más amplio de corte sistémico, que apunta a la articulación de las dinámicas universitarias más allá de la tendencia a la diferenciación que promueve tipologías puras, que tienen el riesgo de encasillar los modelos universitarios.

En este proceso también entran en tensión en todos los países las formas de regulación, construidas cuando los sistemas eran mucho menos diferenciados y más pequeños y sobre paradigmas homogeneizados o de arquetipos institucionales. Esta tensión entre el impulso a la homogeneidad y la diversidad impulsa un nuevo movimiento reformista, que se concibe como una mayor diversidad en el funcionamiento de las dinámicas universitarias, no sólo en lo institucional sino también en los niveles, modalidades, pedagogías, localizaciones, financiamientos, regímenes de propiedad o de gestión, y que a la vez impulsa un nuevo paradigma conceptual para analizar los procesos de enseñanza.

La diversidad social y las demandas de accesos masivos llevan a nuevas articulaciones diferenciadas entre las universidades y las sociedades. Ello está impulsando inicialmente una ampliación de las tipologías universitarias, una mayor diferenciación institucional y sistemas de aseguramiento de la calidad más flexibles y diferenciados; pero, sobre todo, constituye un incentivo a una mayor autonomía de las universidades y de los sistemas de educación como base de la construcción de la diversidad de trayectorias educativas de las personas, de acuerdo con las distintas misiones o visiones educativas. Ello impone que los conceptos dicotómicos tales como equidad-calidad o regulación-libertad se tornen más complejos por la propia dificultad de controlar la diversidad, la flexibilidad que requiere en aumento de la presión competitiva y las crecientes complejidades y desigualdades de los mercados de trabajo.

La amplitud y diferenciación de actores educativos (estudiantes, docentes y gestores) con la masificación y la diversidad de campos de conocimiento, enfoques pedagógicos y mercados laborales es la característica dominante en el siglo XXI. Esto lleva a políticas de reconocimiento de la diversidad, políticas proactivas de compensación, articulación de saberes y autonomía de los procesos de docencia e investigación con crecientes

enfoques, centrados en las competencias profesionales ante la enorme competencia en los mercados laborales de profesionales. La reforma de la diversidad es una respuesta a través de una mayor flexibilidad institucional, curricular y de recorridos individualizados con múltiples ambientes de aprendizaje.

La articulación de las diferenciaciones como base de nuevos modelos educativos: el caso de la educación híbrida

Estamos frente a una fuerte tendencia a la diferenciación, como hemos analizado, y también asistimos a una tendencia a la articulación de esas diferenciaciones, tanto a través de la conformación de modelos que integran algunos de los componentes como de formas que impulsan la movilidad entre las diferenciaciones. Los modelos educativos propenden a articular las diferenciaciones que se pueden ir conformando, en función de la búsqueda de una mayor eficiencia de los procesos de aprendizaje. Es este uno de los ejes de la tensión entre la homogenización como estandarización que impulsa la regulación y la información ordenada que piden los propios mercados. La diversidad es la respuesta a las demandas de mercados, tecnologías, conocimientos o paradigmas de las propias instituciones y de los actores educativos.

Un punto particular se refiere a los aspectos de la diferenciación asociados a la innovación continua en las tecnologías de comunicación e información. Estas actúan sobre la didáctica, sobre los recursos de aprendizaje y las formas en envasar contenidos, así como sobre las formas de acceso y de transmisión de la enseñanza. En el actual ciclo tecnológico de tipo digital iniciado desde los años setenta del siglo xx, los aspectos tecnológicos son factores de incentivo a la diferenciación a través de la programación, la convergencia digital y la realidad simulada, entre otras miles que impactan especialmente en los procesos de enseñanza, gestión y aprendizaje. En el futuro previsible continuará expandiéndose la educación digital asociada al ciclo tecnológico digital, más allá de que también este sustrato tecnológico algún día probablemente comenzará a ser supe-

rado por nuevas transformaciones tecnológicas, tal como fue superada la propia revolución de las formas analógicas de comunicación.

La educación híbrida digital

La diferenciación en lo tecnológico no sólo ha creado la educación a distancia y la educación virtual, sino que además ha ido creando nuevos desarrollos de la educación virtual como la educación sincrónica, asincrónica o empaquetada. Este fenómeno posibilita nuevas formas de articulación entre dichas tecnologías, así como entre ellas y los formatos no digitales, como la educación presencial, y dentro de esta modalidad, la educación catedrática, la educación colaborativa o la educación práctica. La educación híbrida, en tal sentido, es la expresión de la combinación y articulación de las diferenciaciones y fragmentaciones que se han ido desarrollando gracias a las TIC.

Como se ha señalado, la educación está marcada por una serie de procesos estructurales, y uno de ellos es su tendencia estructural hacia una diferenciación de todos sus componentes. Es un proceso que se sustenta en causas particulares, pero que se retroalimenta entre las diversas áreas educativas, y que impulsa diferenciaciones en los aspectos institucionales, pedagógicos o curriculares, así como también de estudiantes, docentes, gestores, y de modalidades, tipologías o de formas de gestión y de gobernanza. Esta diferenciación es la base que sustenta el crecimiento de la matrícula e impulsa nuevas formas de organización y transmisión de los contenidos, y con ello nuevas formas de articulación entre ellas.

La diferenciación y diversificación, como base estructurante del desarrollo de la educación, es lo que permite la creación los diversos modelos educativos, como parte de la propia construcción de sistemas educativos y como articulación e integración de las diferenciaciones de los componentes, sectores, pedagogías o miras generadas. La diferenciación es la que impulsa la diversificación, y la conformación de múltiples modelos educativos relativamente integrados y articulados es el resultado de la lógica expansiva de los sistemas educativos derivados de la propia expansión del conocimiento y del aumento de las demandas de formación desde las estructuras productivas. Los sistemas facilitan la especialización y la seg-

mentación de los procesos educativos, pero al mismo tiempo impulsan la creación de recorridos integrados y articulados de las personas al interior de los propios sistemas y de las instituciones, atravesando y aprovechándose de esas diferenciaciones o diversidades.

No son sólo el crédito, la flexibilidad o los ciclos comunes, ni tampoco los enfoques integrados de competencias transversales, ni inclusive los campus como espacios comunes de prestación de servicios y de gestión, ni muchos menos la articulación de misiones y visiones institucionales o los sistemas de captación, evaluación o egreso comunes: es todo a la vez, y aún más ampliamente articulado a las regulaciones o las lógicas de los sistemas en relación a los roles de cumplir demandas y expresar conocimientos y perfiles de tareas requeridas. Entre ello, también la articulación de formas presenciales y no presenciales, de formas virtuales sincrónicas y asincrónicas, o procesos de enseñanza basados en enseñanza y autoaprendizaje. Toda la educación es articulada e integrada, y en los aspectos tecnológicos o de modalidades es híbrida.

La división social y técnica del trabajo y la expansión del conocimiento están en el centro de estos procesos y se constituyen en los impulsores de las diferenciaciones y diversificaciones educativas, y con ello de dinámicas educativas más complejas, que al mismo tiempo también impulsan la articulación de esas fragmentaciones. La fragmentación y la diferenciación, como contratendencia y respuesta, impulsan la construcción de modelos educativos y paradigmas que articular las diferenciaciones. El aumento de la división social y técnica del trabajo es impulsado por la complejización de los conocimientos y el desarrollo de tecnologías, los que finalmente contribuyen a la diferenciación y diversificación institucional y educativa.

En uno de sus desarrollos educativos referente a las modalidades de enseñanza, se ha ido pasando desde dinámicas educativas centradas en una enseñanza y aprendizaje unimodal (de tipo presencial) hacia la creación de diferenciación de esa modalidad educativa, permitiendo crear multimodalidades de enseñanza. Esto expresa no sólo la existencia de una diversidad de modalidades de enseñanza, sino el uso diferenciado de ellas y su articulación en función de alcanzar un óptimo de eficiencia en los procesos de enseñanza y aprendizaje, permitiendo a los estudiantes que los procesos de enseñanza sean los más eficientes e idóneos para sus aprendizajes. Incluso se conforman distintas trayectorias de aprendizaje a partir de

la realización de recorridos diferenciados de los propios estudiantes entre las diversas modalidades, creando modelos educativos articulados.

El aumento de las modalidades de enseñanza está directamente asociado a las tecnologías de comunicación e información. La educación a distancia, por ejemplo, como modalidad descansa en el libro, la televisión, la radio o en recursos de aprendizaje analógicos. Igualmente, la educación virtual ha descansado en la digitalización, bien sea a través de internet o de equipamientos de grabación y transmisión digitales. Ellos, a su vez, se desarrollan sobre la base de la convergencia digital que articula las diferenciaciones de recursos didácticos (texto, sonido e imágenes). En el actual contexto de innovación continua en los componentes de comunicación digitales, la enseñanza sincrónica a través de redes de internet se constituye en una nueva frontera tecnológica que no sólo abre una nueva modalidad de enseñanza virtual —la enseñanza sincrónica—, sino que aumenta la diferenciación de las modalidades educativas, y por ende aumenta la posible articulación, como es el caso de la enseñanza híbrida digital.

El nacimiento de la educación híbrida

La irrupción de las tecnologías digitales comenzó a conformar una educación más diferenciada. Luego del inicio de la educación virtual asincrónica basada en plataformas, pronto se agregó una educación virtual empaquetada (tipo MOOC), y ahora una educación virtual sincrónica (tipo Zoom). También a través de la programación se está avanzando hacia una educación simulada o de realidad aumentada. La digitalización, al facilitar la convergencia de texto, imagen y sonido, junto a la programación, permitió la creación de los multimedia y los MOOC, que amplían los ambientes de aprendizaje e interacciones educativas, al conformar nuevas modalidades educativas.

El uso de videos, clases sincrónicas, laboratorios informáticos vinculados también en la nube, aulas invertidas y muchas otras formas didácticas y de aprendizaje digitales permiten articular distintas combinaciones y construir un modelo de educación híbrida y multimodal.

Las multimodalidades digitales, sin embargo, no son meramente expresiones del avance de las tecnologías de comunicación, sino que también

son el resultado de paradigmas emergentes, de demandas de flexibilidad, de diferenciaciones de mercados y de variedad de campos profesionales que requieren diferenciación de enseñanzas. Todo esto está permitiendo la irrupción de multipedagogías y multicurrículos junto a la articulación de las multimodalidades.

Multimodalidades digitales

Las multimodalidades fueron naciendo en el entorno presencial. Ello se produjo primero en la propia educación presencial, al agregar el autoestudio en biblioteca, favorecido por la aparición de recursos de aprendizaje como los libros. También nació con la articulación de la educación teórica y la educación práctica, que creó el modelo dual. Hoy incluso este modelo articula el aula y el ambiente de trabajo, no solamente teoría y práctica.

La diferenciación educativa, como elemento constitutivo de la educación en el ámbito de la educación presencial, al apoyarse en recursos de aprendizaje, permitió la creación de una educación a distancia gracias a la articulación de componentes tutoriales presenciales y recursos de aprendizaje analógicos de la primera generación. Con la digitalización en su primera etapa se gestaron nuevas modalidades de tipo digital —gracias a las plataformas LMS— y plataformas de tipo MOOC, conformándose la posibilidad de nuevas articulaciones en el entorno digital o entre este y el presencial. En los últimos tiempos, con la generalización de la dinámica digital sincrónica, aumentó la diferenciación de la educación a distancia y se conformaron más modalidades en el ambiente virtual, por ende, mayores combinatorias y articulaciones posibles de modalidades y diferenciaciones. La diferenciación de sincronía y asincronía habilitó las articulaciones y crea una educación híbrida digital. Esta incluso puede ser complementada con actividades presenciales, y se conforma como una educación híbrida.

¿Qué es la educación híbrida digital?

La educación híbrida es una educación articulada de diferentes modalidades resultado de la diferenciación. Ella puede ser digital o analógica o dual,

presencial y virtual. Puede ser conformada exclusivamente por tecnologías digitales diferenciadas al construirse entre multimodalidades digitales como resultado de una combinatoria de actividades sincrónicas y asincrónicas, y por lo tanto asume la forma de una educación híbrida digital. En este caso, la educación sincrónica se manifiesta tanto en videoconferencias como en actividades en laboratorios digitales en forma presencial y en red para la adquisición de competencias. En el caso de la educación asincrónica digital, se manifiesta en el trabajo en plataformas LMS con presencia de tutores y en plataformas de MOOC sin presencia tutorial.

La educación híbrida digital no es una educación semipresencial que combina una enseñanza presencial con un apoyo en plataformas, sino una modalidad totalmente virtual pero que diferencia entre formas sincrónicas y asincrónicas de aprendizaje, con diversidad de grados de utilización según los objetivos de aprendizaje, los contenidos y las actividades. Se caracteriza por la alta diversidad de formas de interacción y de trabajo educativo en entornos virtuales, y propende a la existencia de un conjunto de pedagogías informáticas gracias a cuya combinación y articulación se logran mejores niveles de aprendizaje apoyados en red y con computadoras. Esta educación híbrida digital se estructura tanto en forma continua como discontinua en los ambientes de red o en la nube, utilizando diferentes modalidades en forma integrada en una nueva pedagogía y estructura curricular.

Como articulación de las diferenciaciones, tiende a su vez a la tercerización económica. Así, la salida del aula, y su apoyo en la red y en la nube, facilita la tercerización educativa en múltiples aspectos, pero especialmente en los aspectos tecnológicos tanto de conectividad (asociado a las formas sincrónicas como con Zoom, Google o Microsoft) como de plataformas con tutores, tanto de modelos de LMS (Moodle, Canvas, Schoology, Blackboard, etcétera), como de las plataformas que soportan los MOOCs (Miriada X, Coursera, entre otras), y de aplicaciones en laboratorios informáticos de simuladores o de realidad aumentada, para adquirir competencias. Ello contribuye a mejores niveles de calidad y a cambios en la dinámica de gestión.

Más allá de la eficiencia de una educación híbrida digital, hay situaciones que pueden recomendar la incorporación de componentes presenciales por limitaciones de conectividad, demandas estudiantiles de

interacción social presencial, marcos normativos que imponen exámenes presenciales u otras situaciones asociadas a actividades prácticas. En ellas las actividades educativas presenciales se constituyen en un complemento necesario de la educación híbrida. En este caso, si el porcentaje presencial es minoritario, se puede definir como una educación híbrida con complementos presenciales. Si la situación es a la inversa, y las actividades presenciales son superiores al 50%, se caracterizaría como una educación presencial con un apoyo virtual.

La educación híbrida como una nueva educación

La educación híbrida implica una nueva educación, con formas de gestión más complejas en tanto se apoya en aprendizajes diversos (sincrónicos, asincrónicos, automatizados y manuales). Favorece dinámicas más flexibles y diversidad de ambientes de aprendizaje, además permite articular más eficientemente la enseñanza a las necesidades y a las características diferenciadas de las personas.

Asimismo, impone nuevas formas del trabajo docente y competencias diferenciadas. Un trabajo docente práctico, en plataforma, presencial, sincrónico o de producción de recursos de aprendizaje, es diferenciado en términos de las competencias docentes necesarias. Incluso, también se tiende a diferenciar por las escalas y los niveles potenciales de internacionalización de los procesos de enseñanza.

Sin duda, la educación híbrida es la derivación de las pedagogías informáticas en la educación presencial, de la articulación de multimodalidades educativas no fragmentadas, del uso de internet y de plataformas virtuales. Como tal, se basa en diversidad de recursos de aprendizajes que se apoyan en el uso en las clases, en laboratorios informáticos o tradicionales, o en multimedia. Es una educación que se hace incluso más compleja con la incorporación de diversidad de modalidades presenciales.

Finalmente, vale destacar que la educación híbrida, tanto sólo digital como dual con componentes presenciales, expresa una articulación particular entre tipos de trabajo docentes diferenciados. En lo referido a una enseñanza híbrida digital, crea interacciones pedagógicas más pertinentes

a desarrollos tecnológicos apoyados en internet, programación informática, convergencia de medios y ancho de banda.

Limitaciones a la educación híbrida digital

La educación híbrida digital tiene limitaciones que impulsan una articulación con componentes presenciales. Algunas de esas limitaciones están asociadas a la falta de flexibilidad de las estructuras de gestión institucionales para funcionar bajo lógicas de multimodalidades, dada la alta presión histórica hacia dinámicas educativas rígidas o las complejidades de articular los procesos. Lo anterior es resultado de la falta de una estructura flexible del currículo, de los procesos de enseñanza y de las trayectorias estudiantiles, y de limitaciones para superar un paradigma de tipo catedrático, de tiza, lengua y pizarrón, así como una infraestructura presencial. La carencia de competencias de los docentes y de los estudiantes para dinámicas de enseñanza flexibles con alta movilidad entre las modalidades restringe el uso de dinámicas híbridas. Sin duda, las limitaciones de conectividad y equipamiento de instituciones, países, docentes y estudiantes facilitan esas dinámicas poco flexibles. Estas refieren a su vez a la existencia de limitaciones al ejercicio libre de los derechos digitales, los llamados derechos de cuarta generación.

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la penetración de banda ancha móvil en América Latina (AL) era en 2016 del 30%, y en los países de la OCDE del 72%. En banda ancha fija, la penetración regional era el 10% de la población, y en la OCDE del 28%. En redes 4G, el 27% de la población de AL está cubierta, frente al 77% de la población de la OCDE. En la región, 44% de los hogares tienen acceso a Internet, y el promedio de OCDE es 81%. La velocidad media de las conexiones fijas en AL fue de 4,64 mbps, frente a 13,14 mbps en la OCDE. En conexiones móviles AL tuvo una velocidad de 3,87 mbps frente a 10,84 mbps de OCDE.

Más allá de lo tecnológico, son limitaciones económicas y de los ingresos de las familias. Así, en América Latina el 40% de la población con menos ingresos tenía que dedicar el 10% de sus ingresos mensuales para una suscripción de banda ancha fija con velocidad media de 2 mbps, frente a un 3% del salario del mismo segmento en los países de la OCDE.

Igualmente, también restringen a los modelos híbridos, tanto digitales como presenciales, los marcos legales que no facilitan la multimodalidad y que crean dificultades de corrimiento de ofertas y demandas entre modalidades, trayectorias estudiantiles, créditos y aprendizajes entre dichas modalidades, así como al interior de las multimodalidades, a causa de trabas burocráticas y autorizaciones fragmentadas.

Conclusiones

La educación desarrolla una tendencia estructural histórica a la irrupción de innovaciones continuas a través de un proceso de diferenciación apoyado en los conocimientos, los mercados de trabajo y los paradigmas. Al mismo tiempo, la educación desarrolla una demanda de articulación de esas diferenciaciones, como eje para generar modelos educativos más pertinentes. Esa tendencia estructural, impulsada por la expansión de los conocimientos y la división social y técnica del trabajo, crea permanentes tensiones y recomposiciones en los sistemas educativos, en tanto la irrupción de innovaciones entra en tensión con los paradigmas conceptuales. Con el desarrollo tecnológico en general y la expansión del conocimiento, la innovación entró en una frontera digital, que está impulsando nuevas diferenciaciones, así como nuevos paradigmas y nuevas articulaciones e integraciones de esas diferenciaciones. Lo tecnológico atrae nuevas miradas sobre la educación y también nuevas formas de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la enseñanza y el aprendizaje. Las llamadas generaciones de la educación a distancia tuvieron largos tiempo de introducirse y consolidarse, como articulaciones entre educación y tecnologías de comunicación. Actualmente las innovaciones en los entornos virtuales son más aceleradas, a la vez que impulsan nuevas diferenciaciones promueven nuevas articulaciones y modelos educativos. Sin embargo, las resistencias sociales se tornan mayores por el aceleramiento de los procesos, así como la dificultad de introducir cambios normativos. Por ello, los paradigmas educativos se han tornado crecientemente obsoletos mientras comienzan a irrumpir nuevos enfoques de los procesos de gestión del conocimiento. Las multimodalidades, las multipedagogías y las multicurriculos son resultado de esos procesos de diferenciación y articulación con nuevos

enfoques epistemológicos. Irrumpe en el actual contexto una educación híbrida, que se conforma como un concepto que articula las diferencias y fragmentaciones. Es una modalidad educativa transversal a las distintas modalidades, y que puede ser exclusivamente digital al articular componentes sincrónicos, asincrónicos o empaquetados, o duales, en términos de integración de modalidades presenciales y no presenciales.

Bibliografía

- AROCENA, R. y Sutz, J. (2001). *La universidad latinoamericana del futuro*. México: UDUAL.
- DAUGHERTY, P. y Wilson, J. (2018). *Human + Machine. Reimagining work in the age of IA*. Boston: Harvard.
- DURKHEIM, E. (1987). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- KHARAS, H. y Kohli, H. R. (2011). *What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided?* Disponible en <http://eme.sagepub.com/content/3/3/281.abstract>
- KUHN, T. (1994). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MERTON, R. (2002). La división del Trabajo Social de Durkheim. *Reis, Revista española de investigaciones sociológicas*, (99), 201-212.
- MIKLOS, T. y Arroyo, M. (coords.) (2016). *El futuro a debate. Respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global*. México: Limusa.
- MIKLOS, T. y Arroyo, M. (eds.) (2008). *El futuro de la educación a distancia y del e-learning en América Latina. Una visión prospectiva*. México: ILCE.
- MIKLOS, T. y Tello, M. E. (2006), *Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*. México: Limusa.
- MOULINES, U. (1982). *Exploraciones metacientíficas*. Madrid: Alianza Universidad.
- PARSONS, T. (1999). *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial.
- PÉREZ, C. (2000). La reforma educativa: nuevo paradigma, nuevos conceptos. En *La Reforma educativa ante el nuevo paradigma*. Caracas: UCAB.
- RAMA, C. (2012). La utopía de pensar la universidad latinoamericana del siglo XXI. *Innovación Educativa*, 12 (60).
- RAMA, C. (2019) *Políticas, tensiones y tendencias de la educación a distancia y virtual en América Latina*. Salta, Argentina: UCASAL.

- RAMA, C. (2021). *La nueva educación híbrida. Unión de Universidades de América Latina*. México: UDUAL.
- Unesco (2000). *Les clés du XXI^e siècle*. París.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2018). *Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones*. Ginebra.

El orden y el sistema: el desafío de una gobernanza estratégica para la educación superior*

Adrián Acosta Silva

Las siguientes notas exploran la idea central de que uno de los problemas estratégicos para la recuperación de la educación superior de los próximos años en México es el gobierno de la educación superior. Se argumentará que gobernar el sector implica el desarrollo de capacidades institucionales para la articulación coordinada y cooperativa de las organizaciones de educación terciaria, como una variable clave para mejorar la cobertura, equidad y calidad del desempeño sistémico y los impactos/contribuciones sociales de la educación superior. Desde luego, gobernar es una tarea compleja para cualquier campo de la acción pública, que requiere de ideas claras, arreglos institucionales adecuados, actores estratégicos y herramientas de políticas eficaces, efectivas y coherentes. La tesis general de este ensayo es que hasta ahora, a pesar de no pocas iniciativas y experiencias para gobernar la educación superior mexicana mediante diversas iniciativas, modelos y enfoques de políticas públicas, padecemos de un déficit de gobernanza sistémica, producto de una débil comprensión de la complejidad de las dimensiones nacional y locales de la educación terciaria nacional.

¿Qué explica ese déficit? ¿Cuáles son sus causas? ¿Cómo puede resolverse en el corto y mediano plazo? Es sabido que una larga historia de tensiones, arreglos y desencuentros marca las relaciones entre las instituciones de educación superior con los entornos sociopolíticos, económicos y culturales del México contemporáneo. Pero resulta difícil apreciar con claridad la magnitud, naturaleza y profundidad de los problemas que han

* Agradezco a José Arturo Martínez Pardo, estudiante del Doctorado en Gestión de la Educación Superior del CUCEA de la Universidad de Guadalajara, su colaboración para la organización y análisis de la información estadística contenida en este texto.

surgido en los últimos años en el contexto de las tradicionales insuficiencias gubernativas, la conflictividad política, la complejidad socio-territorial de los entornos regionales y locales de las IES, el financiamiento público errático y la rápida expansión y diversificación de la educación superior en el país. A estas fuerzas motrices de la complejidad del sector, habría que agregar ahora el impacto de la gestión de la crisis económica y sanitaria derivada de la pandemia del covid-19 en el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza de la educación terciaria.

El texto parte de tres premisas generales. La primera es el reconocimiento de la dificultad conceptual y empírica para referirse a la educación superior mexicana como un sistema nacional coherente, articulado y cooperativo. No obstante, es posible afirmar que existe un orden de intercambios que tiene una base territorial y política específica en los diferentes estados de la república, un orden en el que las universidades públicas juegan un papel central en la estructura de las relaciones locales y regionales. La segunda premisa es el agotamiento del paradigma gerencial en la conducción de la educación superior basado fundamentalmente en el uso de incentivos al desempeño de individuos, grupos e instituciones. La tercera premisa es la insuficiencia conceptual, política y práctica de los intentos normativos-gubernamentales para ofrecer políticas basadas en el incremento del poder gubernamental en la conducción de un “sistema” históricamente fragmentado y débilmente articulado. Estas premisas alimentan la propuesta central de estas notas: el balance de los efectos deliberados, perversos o no deseados del régimen de políticas del pasado reciente de la educación superior mexicana implica también la construcción de nuevos arreglos institucionales de las relaciones de las organizaciones públicas y privadas de educación superior con el Estado, con el mercado y con la sociedad. Más específicamente, se discute la idea de que la reconstrucción de la educación terciaria implica un nuevo enfoque de regulación sistémica y gobernanza institucional basado en el reconocimiento de la complejidad de las configuraciones estatales y regionales de educación superior, donde las universidades públicas autónomas juegan un papel central en la articulación de los circuitos públicos y privados del sector.

Hoy no es posible hablar de la existencia de un sistema educativo superior, sino de un mapa de islas, atolones y rocas institucionales que actúan cada una por su cuenta, con vínculos débiles entre ellas, y con arti-

culaciones difusas e inestables con los gobiernos estatales, las sociedades locales y los mercados. Sin embargo, es posible afirmar la existencia de un orden legítimo, institucionalizado, en los diversos territorios y poblaciones de la educación superior, donde actores diversos gestionan regularmente sus intereses y organizan sus intercambios. Desde la perspectiva de la gobernanza, es posible identificar en ese orden algunas relaciones causales de los problemas educativos que permitan formular/enunciar hipótesis, propuestas o estrategias de solución de mediano y largo plazo.

Para explorar estas afirmaciones, el texto se divide en cuatro secciones. En la primera se plantean algunas consideraciones de orden conceptual sobre las relaciones entre gobernanza, políticas públicas y desempeño institucional en la educación superior, incluyendo una diferenciación entre *orden* y *sistema*. En la segunda, se presentan algunos datos básicos de la educación superior mexicana contemporánea que ilustran la complejidad de la gestión y la gobernanza institucional del sector. En la tercera sección se ofrece un panorama del pasado reciente de la educación terciaria (2010-2020), orientado hacia la identificación de los problemas y causas que afectan el desempeño del sector. En la cuarta parte se analizan algunas de las tendencias y proyecciones que alimentan una visión de prospectiva estratégica de la educación superior del futuro mexicano (2021-2030). Finalmente, en la sección de conclusiones, se formulan algunas propuestas y líneas de acción para la construcción de una gobernanza estratégica orientada al mejoramiento del desempeño de la educación terciaria mexicana.

Gobernanza, régimen de políticas y desempeño de la educación superior

Como todos los asuntos públicos, los problemas de la educación superior no se resuelven por inercia, por azar o por destino. Tampoco basta la voluntad política, las buenas intenciones o la promoción de escandalosas o discretas retóricas de cambio. La experiencia nacional o internacional muestra que los problemas se tratan con hechuras políticas fabricadas entre distintos actores y asociadas al diseño e implementación de políticas públicas estratégicas e instrumentos efectivos de políticas (Capano, 2011). Financiamiento, coordinación, cobertura, calidad y equidad forman parte

de los temas de las agendas de políticas que a lo largo de las últimas décadas han concentrado los esfuerzos gubernamentales nacionales, aunque sus resultados han sido distintos en términos de eficacia e impactos de solución sobre los problemas identificados como relevantes o estratégicos en los diferentes ámbitos nacionales y subnacionales.

La integración y coordinación de los sistemas de educación superior es de suyo un asunto complicado. Es un tema que implica herencias de políticas (o no-políticas), tensiones entre intereses diversos, y lógicas institucionales distintas y en ocasiones enfrentadas. Implica también considerar las ideas en juego, el perfil de los actores involucrados, las capacidades institucionales y los instrumentos de políticas disponibles, las restricciones contextuales, las creencias, expectativas y oportunidades de acceso a la educación de poblaciones sumamente heterogéneas, cuya diversidad social mezcla territorios, desigualdades e historias muy diferentes. En estas circunstancias, la búsqueda de una gobernanza sistémica es una labor que concentra la atención no sólo en el proceso de gobierno de un sector de la acción pública, sino también en la identificación de los factores causales que explican los problemas de gestión, coordinación o desempeño de la educación superior. La comprensión de la complejidad causal de los problemas del gobierno educativo requiere considerar las relaciones entre los diversos órdenes institucionales que coexisten bajo la idea de la existencia de un “sistema” de educación superior que, bien visto, no es más que un conglomerado institucional de relaciones difusas e interacciones ambiguas.

El orden y el sistema

La clasificación de las IES, la construcción más elaborada de tipologías institucionales o la comparación de indicadores de desempeño son herramientas que suelen asociarse automáticamente al supuesto de la existencia de un sistema educativo que puede ser gobernado a través de métricas, narrativas y normativas. Sin embargo, como todas las herramientas de ese tipo, son insuficientes para comprender la naturaleza, profundidad y dimensiones de las relaciones o factores causales que explican el funcionamiento práctico de las IES. Esa causalidad compleja explica los déficits

de gobernanza de la educación superior mexicana, que se relacionan con la heterogeneidad de los comportamientos sistémicos en torno a los problemas centrales del sector: cobertura, equidad, calidad de los aprendizajes, empleabilidad de los egresados, productividad científica.

Es posible formular una hipótesis explicativa sobre los déficit de la gobernanza sistémica en la educación superior: la estructuración del orden sociopolítico e institucional de la educación superior mexicana es el factor causal de la debilidad sistémica de la educación terciaria. Ese orden supone relaciones entre instituciones formales y poderes fácticos, representados por liderazgos personalistas, jefes políticos, oligarquías académicas, activistas permanentes o fugaces, burocracias educativas y, en ocasiones, personajes de alguna relevancia local. La dimensión territorial es clave para comprender porqué desde el centro no se aprecia la complejidad de los órdenes locales/estatales, donde las universidades públicas son actores institucionales y políticos claves en el diseño, adaptación o formulación de políticas en la educación superior.

Esa relación entre orden y sistema en las escalas territoriales no sólo es un asunto semántico, sino que forma parte de una discusión conceptual de profundas implicaciones prácticas y empíricas. Una definición convencional (administrativa) de sistema usualmente hace énfasis en las acciones cooperativas y coordinadas de distintas instituciones en un horizonte común de funciones, metas y objetivos de desempeño. Sin embargo, esa definición es insuficiente para comprender sistemas complejos. Desde un punto de vista sociológico, los sistemas son “modos de operación” mediante los cuales “el sistema se produce y reproduce a sí mismo” (*autopoiesis*). Esa capacidad de auto-organización (o de auto-ordenamiento) de los sistemas requiere de unidades de operación (mecanismos) que los produzcan, y la principal característica de todo sistema es que se pueden diferenciar claramente de sus entornos (Luhmann, 1997, pp. 116). Desde esta perspectiva, un sistema que no se diferencia de sus entornos es un no-sistema.

Pero un no-sistema no significa la inexistencia o ausencia de un orden. En realidad, los individuos y sus organizaciones suelen construir relaciones para estabilizar sus interacciones a través de instituciones formales e informales, como espacios políticos para organizar acuerdos y resolver conflictos (Soltan, 1998). Desde una óptica weberiana, un orden legítimo es un conjunto de prescripciones para la acción social en situaciones

específicas, un conjunto considerado por los miembros de una sociedad como obligatorio. Ese orden social general se traduce en la construcción de instituciones como expresión de relaciones sociales basadas en la negociación de intereses, conflictos y exigencias, en la que diversos actores formulan estrategias y toman decisiones racionales (Calvert, 1998), y donde las orientaciones y contenidos de las políticas públicas son la forma institucionalizada de racionalidades en tensión continua (Stone, 2012). Las dimensiones locales de ese orden general son clave para comprender cómo funcionan los órdenes institucionales en los diversos campos de la acción pública. Las políticas públicas federales son traducidas de modo diferente en las escalas locales, en virtud de las distintas triangulaciones entre autoridades federales, funcionarios institucionales y jefaturas políticas de grupos y corporaciones (Migdal, 2011, pp. 113-114).

Estas relaciones entre orden y sistema son, en buena medida, la fuente explicativa de los problemas de gobierno de la educación superior mexicana, relaciones que no son sino la expresión organizada de un sistema poco diferenciado de sus entornos locales. Lo que se encuentra con frecuencia es la penetración de esos entornos en las instituciones de educación superior, cuyo conjunto obedece a lógicas de poder y negociación donde las universidades públicas autónomas juegan un papel relevante en los contextos estatales, tanto por lo que socialmente representan como por su legitimidad histórica, política o intelectual en los ámbitos locales o nacionales (Acosta, 2020). En esos contextos, el desempeño de los distintos órdenes regionales del sector obedece a lógicas políticas, de mercado o corporativas, que difícilmente son cooperativas y coordinadas como “sistemas”. En el caso de las universidades públicas estatales, los indicadores de desempeño institucional se relacionan con el régimen de políticas estructurado a lo largo del tiempo, y esas relaciones explican los tipos de gobernanza que predominan en la lógica de los comportamientos institucionales de la educación superior (Acosta y Gómez, 2021).¹

Se pueden distinguir tres tipos de gobernanza institucional que acompañan el régimen de políticas de los últimos sexenios: la gobernanza bu-

¹ El concepto *régimen de políticas* se define como la relación entre ideas, arreglos institucionales y actores estratégicos que estructuran un campo de acción pública a lo largo de un determinado tiempo (May, 2018).

rocrática, la gobernanza académica y la gobernanza de mercado o cuasi-mercado. Son gobernanzas que expresan racionalidades y lógicas de desempeño diferentes. La primera es la capacidad de adaptación que las autoridades institucionales impulsan para responder de manera eficiente a las reglas de desempeño impuestas por las políticas federales, en especial las ligadas a los incentivos (bolsas de financiamiento extraordinario) y que se expresan en indicadores, tasas y métricas. La segunda es una gobernanza centrada en lo académico, articulada por agendas orientadas hacia el fortalecimiento de la investigación y la docencia, y que corresponde en alguna medida a las tradiciones de la vida colegiada y el gobierno compartido, propio de las comunidades universitarias. La tercera es una gobernanza centrada en la competencia por el prestigio, la reputación y el fortalecimiento de posiciones en los mercados educativos. Las dos primeras predominan entre las universidades públicas y los centros especializados de investigación, mientras que la tercera corresponde básicamente a las instituciones particulares. Existen, por supuesto, diversas mixturas en cada caso, dependiendo de la consistencia y densidad de la “base académica” de las organizaciones, de sus misiones institucionales o de sus intereses corporativos. Sin embargo, cada una de ellas requiere de procesos y estilos diferentes de gestión política de las políticas institucionales entre las autoridades de cada institución con sus comunidades y con los proveedores de recursos externos.

Desde esta perspectiva, la educación superior es la expresión organizada de un orden sin sistema, donde coexisten gobernanzas de diferente tipo, que operan como un conjunto de instituciones con lógicas propias e intereses legítimos y específicos. Gobiernos estatales y actores locales públicos y privados configuran procesos y acciones que obedecen a esas lógicas en tensión. Esa compleja configuración ha llevado en el pasado remoto y reciente a caracterizar ese funcionamiento como anárquico, ineficiente o costoso, lo que explica el impulso a leyes y proyectos que han pretendido la integración de un “verdadero” sistema nacional de educación superior. Tres son los ejemplos más representativos impulsados por diversos oficialismos políticos nacionales —desde el gobierno de José López Portillo hasta el actual gobierno de López Obrador—, por crear un sistema de gobierno coherente, eficiente y eficaz para la educación superior: en 1978, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LGCE); en 1979, el

impulso a un Sistema Nacional de Planeación Permanente de Educación Superior (Sinappes); y el más reciente de los intentos normativos, la reforma del artículo 3º constitucional en la que se incorporó la gratuidad y obligatoriedad de la educación superior (2020), y la Ley General de Educación Superior (LGES), aprobada en abril de 2021.

Esos intentos han sido esfuerzos burocrático-administrativos más que gubernativos, que han consumido no poco tiempo, energía y recursos a diversos actores gubernamentales y políticos del pasado reciente. Comparten la creencia general de que integrar un sistema es esencialmente un esfuerzo de voluntad, organización, planeación y administración, no un problema político y de políticas públicas que implica resolver asuntos de financiamiento suficiente, reglas claras, evaluación y confianza en el desempeño de las IES. El resultado de esta visión hipernormativa/administrativa y débilmente política de la educación superior es lo que tenemos: un orden sin sistema, donde la preocupación por la gobernabilidad (la gestión del conflicto) ha desplazado frecuentemente el énfasis por la gobernanza, es decir, la gestión del cambio (Acosta, 2018).

Gobernar la complejidad: voluntad y capacidad

En estas condiciones, la coordinación de acciones y procesos se ha vuelto más un problema que una solución. Gobernar la heterogeneidad de las IES se ha convertido en el desafío central de las políticas de educación superior durante, por lo menos, las últimas tres décadas y mediante la acción de varias administraciones federales diferentes conducidas por partidos políticos distintos. En su conjunto, este pasado reciente de las políticas de educación superior expresa la construcción de un régimen de políticas basado en la evaluación de la calidad y el financiamiento público diferenciado, condicionado y competitivo de las 39 universidades públicas autónomas, que coexiste con políticas de supervisión y control directo de las 1 097 IES públicas no universitarias (institutos tecnológicos, interculturales, normales), y un subsistema de educación privada o particular compuesto por 3 134 IES que ha crecido exponencialmente (tabla 1).

Tabla 1. Instituciones de educación superior por subsistemas: 2000-2020

Subsistemas	Número de instituciones 2000	Número de instituciones 2005	Número de instituciones 2010	Número de instituciones 2015	Número de instituciones 2020
Universidades públicas federales	4	4	6	6	5
Universidades públicas estatales	32	32	34	34	34
Universidades públicas con apoyo solidario	*	*	23	22	23
Institutos públicos tecnológicos	115	211	260	260	279
Universidades públicas tecnológicas	36	60	112	113	142
Universidades públicas politécnicas	18	18	60	62	61
Universidades públicas interculturales	4	4	10	10	11
Instituciones públicas de formación docente	214	249	229	239	240
Instituciones privadas (universidades, institutos)	837	995	2103	1953	3000
Instituciones privadas de formación docente	137	184	210	187	134
Centros públicos de investigación	27	27	24	24	26

Tabla 1. Instituciones de educación superior por subsistemas: 2000-2020

Subsistemas	Número de instituciones 2000	Número de instituciones 2005	Número de instituciones 2010	Número de instituciones 2015	Número de instituciones 2020
Otras instituciones públicas	30	94	112	235	315
Total	1454	1878	3183	3145	4270

Fuente: Elaboración propia con base en Formatos 911 (2000-2020), Martínez-Rizo (2000), Rubio Oca (2006), SEP (2006) y Mendoza Rojas (2018b).

Estos datos básicos muestran que México cuenta con una potente plataforma institucional de educación superior, altamente desconcentrada en las diversas regiones del país. Comparativamente con otros países, es una plataforma relativamente diversificada que crece de acuerdo con las características poblacionales y territoriales de cada entidad federativa, en cada una de las cuales las ofertas públicas y privadas configuran circuitos de acceso complejos, pero donde las universidades públicas estatales juegan un papel central en la dinámica de expansión y diversificación de las relaciones entre la educación superior y sus diversos entornos. Contar con mayor información y conocer mejor las lógicas de desempeño de esas configuraciones territoriales forma parte de los desafíos cognitivos necesarios para la construcción de una gobernanza eficaz, diferenciada y práctica de la educación superior mexicana.

Desde esta perspectiva, la dinámica de la oferta y composición de las IES obedece a diversos factores contextuales, que se expresa en comportamientos institucionales heterogéneos que producen déficits y brechas de desigualdad en los desempeños de la educación terciaria. Si se mira en las escalas regionales y estatales, la oferta de educación superior presenta desigualdades significativas. Por razones demográficas, económicas y políticas, algunas regiones tienen mejores indicadores de desempeño que otras. Así, la Ciudad de México y las regiones Noroeste y Noreste tienen tasas brutas de cobertura por arriba del promedio nacional (38.4%), mientras que las regiones Sur, Centro occidente y Sur sureste se ubican por debajo de ese promedio (ANUIES, 2018, pp. 55-68). Si se observa por estados, esas tasas muestran contrastes aún más notorios y significativos: mientras que en Oaxaca la tasa es del 19.7%, en el área metropolitana de la Ciudad de

México ese mismo indicador es del 97.5% (SEP, 2020). Esas brechas de cobertura son el efecto más claro de la influencia de los entornos socioeconómicos y demográficos estatales en la educación superior.

Pero las brechas en las tasas de cobertura son sólo un indicador general del desempeño de la ES. El financiamiento público, la equidad en el acceso, la calidad de los aprendizajes, la empleabilidad de los egresados, el perfil del profesorado, el tipo de investigación científica o las contribuciones de la IES a la innovación y desarrollo de nuevas tecnologías en los diversos campos de la ciencia básica y aplicada, son efecto de decisiones y comportamientos institucionales relacionados con el proceso de gobierno de las IES, es decir, con el diseño e instrumentación de decisiones de diverso origen, tipo y alcance institucional. Los procesos y estructuras de la gobernanza educativa terciaria explican la fuerza de diversos órdenes institucionales, cuya suma no constituye por sí misma un sistema de acción coordinado y coherente.

El pasado inmediato y la crisis pandémica

Las lecciones extraídas de la experiencia del gobierno de la educación superior mexicana del pasado reciente (2010-2020) muestran tres resultados generales: 1) el énfasis por las métricas de la acreditación/aseguramiento de la calidad y la evaluación no han tenido efectos significativos en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y egresados; b) el financiamiento público federal ha sido errático e insuficiente en relación con la expansión de la matrícula y las ofertas públicas de educación superior; y c) los esfuerzos de planeación y coordinación para integrar un sistema nacional de educación superior han sido fallidos. Estos resultados son el efecto de un régimen de políticas contradictorio e insuficiente, interpretado y adaptado en los órdenes locales de la educación superior de diversas maneras y con distintos grados de éxito.

Durante la última década (2010-2020) la educación superior pública experimentó un proceso de expansión en tres de sus indicadores básicos (matrícula, instituciones, profesorado), que se acompañó de un virtual estancamiento del financiamiento federal (tabla 2). Por su parte, el sector privado continuó un proceso de expansión débilmente regulado,

que significó el incremento del número de establecimientos pequeños y medianos, pero conservó solamente un tercio de la matrícula total de la educación superior. Las políticas e instrumentos de políticas utilizados a lo largo de este proceso no mejoraron la gobernanza sistémica del sector. En esas condiciones, la pandemia del covid-19 que inició con la suspensión de clases presenciales en la educación superior en marzo de 2020 agregó factores coyunturales que agudizaron los tradicionales problemas de gestión de los déficits sistémicos en un contexto de crisis.

Tabla 2. Algunos indicadores básicos de educación superior

Indicadores básicos	2010	2020	2030 (estimaciones)
Población 18-22 años	9.7 millones	15.2 millones	15.1 millones
Tasa bruta de cobertura ES*	30.1%	40.6%	60%
Profesorado ES	315 mil	439 mil	482 mil
Financiamiento federal como % del PIB	0.65%	0.68%	0.66%
Egresados ES	401 mil	701 mil	1 millón 55 mil
Matrícula ES	2.5 millones	4.7 millones	6.3 millones
IES	3 183	4 533	4 958
Tasa de absorción	83.0	72.2	65.1
Tasa de abandono	7.1	7.4	6.4
Esperanza de escolaridad	13.1	14.0	15.3
*Incluye matrícula escolarizada y no escolarizada			

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES/Censos Nacionales de Población y Vivienda (2010 y 2020); SEP (2020); INEGI (2020); Mendoza Rojas (2018).

La gestión pública de las crisis puede ser definida como “gobernanza bajo condiciones extremas” (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2005). Como suele ocurrir en episodios catastróficos, los gobiernos actúan con recursos escasos, información limitada, altas dosis de incertidumbre y mucha presión política y social. Aunque hay estructuras diseñadas para la gestión de riesgos específicos (fondos, consejos, normas, protocolos), las situa-

ciones de urgencia global reclaman acuerdos políticos de corto plazo, que implican agendas, actores, capacidad de improvisación, flexibilidad, reorganización y redistribución de recursos públicos y privados. Justo por ello, la gestión política de las crisis es una dimensión relevante para la comprensión de las respuestas institucionales frente a sucesos inesperados que rebasan las escalas locales.

En México, la gestión de la crisis educativa ocurrió en un contexto de logros reconocidos y déficits acumulados. Durante la segunda década del siglo XXI, la educación superior creció de manera significativa pero insuficiente, manteniendo viejos problemas de coordinación, eficacia y desempeño en sus diversos conglomerados institucionales. Un análisis de los datos disponibles muestra una serie de riesgos que pueden resumirse en cinco afirmaciones generales relacionadas con la gestión, el gobierno y la gobernanza de la educación terciaria:

1. *Déficit de equidad en el acceso.* El incremento en la tasa bruta de cobertura (TBC) no implica necesariamente una mejoría en las tasas de equidad en el acceso. La demografía de la educación superior muestra un crecimiento constante desde los años setenta del siglo pasado, lo que permite caracterizarla, según la definición canónica de Trow (1973), como un acceso “masificado” (una TBC entre 15% y 50% de la población en la edad correspondiente), pero no “universalizado” (mayor al 50%). Sin embargo, es un crecimiento no sólo insuficiente en términos de cobertura, sino que es también inequitativo en la dimensión del acceso a los grupos de origen social bajo (escolaridad de los padres). Son las escuelas normales, las universidades públicas y las universidades e instituciones tecnológicas las que más incorporan a los estudiantes de grupos sociales vulnerables. Sin embargo, analizando el comportamiento de estas variables a lo largo del tiempo, predomina en el conjunto de la educación terciaria una clara sobrerrepresentación de los grupos medios y de alto ingreso (Enciso y Planas, 2018).

2. *Marcadas desigualdades regionales en la cobertura de educación superior.* El lugar de nacimiento y el origen social juegan un papel central en las oportunidades de acceso a la educación superior mexicana (Blanco, Solís y Robles, 2014). En teoría, un sistema equitativo de oportunidades reduciría el peso o la influencia de esos factores en el acceso a la educación superior, a pesar de que las trayectorias de ingreso de los individuos y estratos po-

seen un elevado componente sociológico en la explicación de los factores no gubernamentales que inciden en el acceso a la universidad. El contexto familiar, los antecedentes de la escolaridad previa, así como los territorios donde nacen y crecen los individuos determinan en gran medida las estrategias y comportamientos de los individuos y las instituciones de educación superior. Ese fenómeno explica la “asociación inter-generacional fuerte”, en la que el logro educativo de los padres influye poderosamente en los logros educativos de los hijos, distinta a la “asociación inter-generacional débil”, en la que el logro educativo de los padres es independiente del logro educativo de sus hijos (PNUD, 2020). Ni los principios meritocráticos que se han derivado de las políticas de calidad en la selección de estudiantes instrumentados desde los primeros años noventa, ni los principios de obligatoriedad y gratuidad en el acceso a la educación superior impulsados por el actual gobierno del presidente López Obrador parecen modificar la influencia de factores profundamente anclados en las estructuras de la desigualdad social mexicana.

3. *Papel estratégico de las universidades públicas en la expansión de la cobertura y en la gestión de la crisis.* A pesar del virtual estancamiento del financiamiento federal y de los efectos no deseados de los fondos extraordinarios observados en las políticas federales durante los últimos treinta años, las universidades públicas han contribuido de manera importante en la expansión de la matrícula y la cobertura educativa en las escalas estatales (ANUIES, 2018). Las estrategias de expansión institucional a través de la apertura de nuevos campus y programas de pregrado y posgrado en las diversas entidades de la república han permitido a las universidades públicas estatales contribuir de manera significativa en la ampliación de la cobertura educativa terciaria en las dimensiones locales (Acosta, Baca, Didriksson y Moreno, 2016). Junto a los 254 campus pertenecientes al Tecnológico Nacional de México, las 37 universidades públicas federales y estatales son las que más contribuyen al aumento en las tasas de acceso y cobertura de la educación superior entre las poblaciones y territorios estatales.

4. *Deterioro de las funciones de movilidad social de la educación superior.* Una de las paradojas de la crisis es que a pesar de tener una población joven más educada que nunca, tenemos tasas de desempleo y estancamiento en la movilidad social sin precedentes. A pesar de las brechas de desigualdad e inequidad en el acceso, la permanencia o el egreso, la educación superior

ha incorporado a miles de nuevos jóvenes cada año a los programas profesionales universitarios y no universitarios, públicos y privados. Asimismo, las tasas de desempleo profesional o el subempleo han comenzado a cuestionar las tradicionales teorías del capital humano ligadas a la idea de que a mayor educación mayores beneficios individuales y mayor rendimiento en las inversiones públicas y privadas en educación (De Vries, 2019).

5. *Relaciones entre lo público y lo privado.* Uno de los ejes de análisis de los déficits de gobernanza sistémica en la educación superior es la diferenciación público-privado. En el ciclo 2019-2020, el 73% del total de IES son privadas frente al 27% de las públicas. Sin embargo, el 64.7% de la matrícula total se concentra en las ofertas públicas contra el 35.3% de las ofertas privadas, y el 58.2% del profesorado total de la educación superior mexicana labora en IES públicas contra el 41.3% que laboran en las IES privadas (SEP/DGESU, 2019). Esta distribución explica el hecho de que en México el 70% del gasto educativo superior corresponda al sector público, mientras que el 30% restante corresponde al sector privado (ANUIES, 2018).

6. *Tensiones entre gobernanza y regulación.* El grado de autonomía institucional de las organizaciones de educación superior influye significativamente en dos dimensiones. De un lado, en el tipo de gobernanza que caracteriza sus desempeños como organizaciones de docencia, investigación y producción de conocimiento. Por el otro, por el alcance y profundidad de los efectos que las intenciones y regulaciones sistémicas nacionales (normativas, reglas, políticas) tienen sobre sus orientaciones y prácticas institucionales (Rodríguez, 2021; Acosta, 2020). Estas relaciones de tensión entre las regulaciones federales y las gobernanzas locales explican la heterogeneidad de los comportamientos y desempeños del “sistema” de educación superior del país. Para decirlo en breve, las regulaciones nacionales son “traducidas” de modos distintos en las escales institucionales locales.

7. *Financiamiento insuficiente.* Desde los años noventa del siglo pasado las políticas de modernización, evaluación y calidad de la educación superior descansaron en una clara diferenciación entre el financiamiento ordinario y extraordinario para las universidades públicas. El propósito explícito de esa diferenciación fue el de generar incentivos a la mejoría del desempeño institucional a través de un conjunto de programas diseñados por el gobierno federal pero instrumentados por las propias universidades

públicas. Bajo el enfoque de la “nueva gerencia pública”, esos programas ha estado asociados a bolsas de financiamiento federal especiales y extraordinarias, concursables anualmente y sujetas a evaluación a partir de ciertos indicadores. Este enfoque estructuró una gobernanza burocrático-racional en las universidades e instituciones públicas de educación superior, cuyo núcleo fueron las políticas de evaluación de la calidad de los desempeños institucionales a partir de un financiamiento público federal condicionado, competitivo y diferenciado.

Durante los primeros dos años del gobierno actual (2019-2021), la mayor parte de los programas de financiamiento extraordinario fueron cancelados, y en su lugar se impulsó el proyecto de las Universidades del Bienestar Benito Juárez García, dirigidas a jóvenes en condición de pobreza. Son universidades públicas con programas de ciclo profesional corto, en donde los estudiantes reciben una beca a lo largo de sus estudios, proporcionada por otro programa federal (llamado Jóvenes escribiendo el futuro). Hasta ahora se han creado 140 sedes de esas universidades que albergan a casi 30 mil estudiantes en todo el país. Sin embargo, su impacto en la cobertura sistémica es mínimo, y sus efectos en la calidad de sus procesos formativos han sido frecuentemente cuestionados (Acosta, 2021b).

Vista en su conjunto, una de las contradicciones más claras de las políticas de financiamiento federal instrumentadas a lo largo de los últimos años es que no han sido coherentes con el ritmo de crecimiento de la matrícula educativa del sector público. Según cálculos recientes de la ANUIES (2020), la matrícula ha crecido a tasas mucho mayores que los incrementos al financiamiento de ese sector. Así, en 2016, a pesar de que la matrícula se incrementó en un 5.9% respecto al año anterior, el incremento al presupuesto federal fue apenas del 0.1%; en términos reales; en 2019, la matrícula creció en 13.5% y el financiamiento decreció en un 3%; en 2020, la matrícula aumentó 16.6% y el financiamiento disminuyó un 2.9%.

El futuro próximo (2021-2030): tendencias y escenarios

Gobernar es arriesgarse a tomar decisiones, pero también la capacidad para implementarlas de manera efectiva. Gobernanza es el proceso de go-

bierno que logra articular decisiones, políticas, instrumentos y resultados. En ambas dimensiones la acción pública organizada implica ideas, actores y arreglos institucionales específicos, enraizados en diversos órdenes políticos y sociales ubicados en territorios y poblaciones diferentes. La educación superior no escapa a esta consideración general.

Es previsible que en los próximos años continúen las tendencias de crecimiento observadas en la última década, pero ahora ralentizadas. Esta hipótesis se basa en dos supuestos: por un lado, los problemas de financiamiento público derivados de un crecimiento económico incierto propio de lo que se puede anticipar como una “nueva década perdida”; por el otro lado, una estructura de desigualdad social que afecta la incorporación de los jóvenes de orígenes sociales bajos a la educación superior. Así, es posible afirmar que para el año 2030 las tendencias en términos demográficos e institucionales indican, *ceteris paribus*, un incremento discreto de la matrícula y el número de instituciones públicas y privadas que ofrecen estudios superiores. Bajo esta hipótesis, se pueden identificar cinco grandes desafíos para la construcción de una gobernanza estratégica para la educación superior orientada hacia el mejoramiento sistémico de su desempeño institucional:

1. *Cobertura, calidad y equidad.* El gran desafío de la gobernanza sistémica de la educación superior es garantizar no solamente la multiplicación de las oportunidades de acceso a los jóvenes, sino también ofrecer condiciones de calidad y equidad en los procesos formativos profesionales de esa población, que permitan reducir la brecha entre la matriculación, el egreso y la graduación (IESALC-Unesco, 2020). En México el grupo etario compuesto por los jóvenes de entre 18 y 22 años de edad tiende a un crecimiento lento en la próxima década. Según datos censales, en 2010 ese grupo poblacional fue de 9.7 millones, se incrementó a 15.2 millones en 2020 y se prevé que hacia el 2030 se mantenga en ese número (15.1 millones de jóvenes). Esa población ha alcanzado niveles de escolaridad importantes en la educación media superior (61.9% en 2010, 83.2% en 2020, y se proyecta un 100% en 2030). Aunque la pandemia del covid-19 ha propiciado un problema importante de abandonos en este nivel, se estima que la demanda por educación superior continuará en ascenso en los próximos años. Ello explica el incremento de las tasas brutas de cobertura de la ES: pasamos del 30.1% en 2010 al 40.6% en 2020, y se estima alcanzar el 60% en 2030. Esa

dinámica de crecimiento de la población joven es una potente fuerza de presión por el acceso a la educación superior que requiere decisiones del gobernanza institucional y sistémica.

El problema de la absorción y de los abandonos educativos se concentra en la educación media superior, pero persiste en la educación superior. En este nivel, se estima que, antes de la crisis pandémica, cada año abandonaban los estudios superiores alrededor de 300 mil estudiantes por año, un 7% de los que inician las carreras de licenciatura (Mendoza Rojas, 2018). Sin embargo, según primeras estimaciones del impacto del covid-19, se calcula que ese número se duplicó en el año escolar 2019-2020 (INEGI, 2021). Por otro lado, el tema de la calidad del desempeño continuará presente en la agenda de políticas de educación superior y requiere de una gobernanza centrada en la docencia, los aprendizajes y la investigación. El giro más importante se concentra en el tema de la innovación de los procesos de formación profesional orientados a la mejora de los aprendizajes y los logros educativos de los estudiantes de licenciatura y posgrado. Las experiencias obtenidas de la gestión de la crisis en entornos no presenciales ha colocado a los temas de conectividad, infraestructura y diseño de nuevos procesos formativos como prioridades estratégicas en la agenda de las políticas educativas del siglo XXI.

2. *Un sistema de formación a lo largo de la vida.* Uno de los fenómenos recientes de la educación superior consiste en la incorporación de nuevos segmentos de la población a los programas educativos que ofrecen las IES públicas y privadas. Se trata de procesos de re-incorporación o incorporación tardía de poblaciones adultas a programas de licenciatura o de posgrado, motivada por la búsqueda de mejores oportunidades laborales, por las necesidades de actualización profesional, o por el interés por explorar nuevas opciones vitales en la docencia o en la investigación. El fenómeno se expresa como un proceso de recualificación de la población adulta, propio de los cambios en los entornos laborales y de la reestructuración de los itinerarios vitales de los individuos, que ha dado lugar al enfoque denominado como *life-long learning*, un enfoque que implica una nueva perspectiva de políticas públicas y nuevos modos de gobernanza de la educación superior (Planas, De Vries y Navarro, 2019).

3. *Diferenciación público/privado.* Las relaciones entre lo público y lo privado muestran en el pasado reciente una tendencia hacia el predominio

de la oferta de los establecimientos privados sobre los públicos (dos tercios del total), pero donde las matrículas públicas concentran dos tercios de la matrícula nacional, contra un tercio de las matrículas privadas. Pero ambos sectores presentan una tendencia hacia cierta “pluralidad institucional” que se expresa en la heterogeneidad de las ofertas públicas y privadas, universitarias y no universitarias. El futuro de la educación superior es la confirmación de esa pluralidad de las ofertas educativas terciarias plasmada en idearios, intereses y capacidades diferentes. Lo que se observa en las últimas décadas es un proceso de diversificación y diferenciación relativa no sólo entre el sector público y el sector privado, sino también al interior de cada uno de esos sectores. En el sector público ya no sólo existen desde los años ochenta las universidades públicas federales o estatales, sino también universidades o institutos tecnológicos, escuelas normales, universidades interculturales o centros especializados de investigación y posgrado. En el sector privado, no sólo funcionan las universidades públicas de élite, de alto costo y selectividad, sino que también existen cientos de pequeñas y medianas escuelas e instituciones de costo bajo y medio, dirigidas hacia sectores de orígenes sociales medios y bajos.

4. *Gobernanza y regulación.* Identificar y comprender la lógica de los órdenes locales institucionalizados en la educación superior significa reconocer la complejidad de los procesos de gobernanza sistémica. Esta tarea implica no sólo establecer políticas diferenciadas para los distintos sectores públicos o privados de la educación superior, sino también agendas de políticas específicas para las diversas regiones e instituciones de educación superior. La gobernanza estratégica de la complejidad requiere a su vez de instrumentos básicos que permitan el acceso a fuentes estables y coherentes de información y conocimiento sobre los desempeños institucionales que permitan comparar, ajustar, reforzar o cambiar los comportamientos de la educación terciaria en los diversos territorios y poblaciones. Evaluación de aprendizajes, bases de datos consistentes con indicadores comparables, censos, encuestas y estudios para identificar problemas críticos del sector pueden ser los instrumentos clave para convertir a la gobernanza en una estrategia de implementación efectiva de las políticas públicas.

5. *Financiamiento.* La construcción de una gobernanza estratégica requiere de un financiamiento público suficiente, estable y permanente. Las lecciones del pasado reciente, donde la expansión y la mejoría de algunos

indicadores básicos de educación superior como la TBC han ocurrido en un contexto de estancamiento y disminución real del financiamiento federal, muestran que una educación terciaria de amplia cobertura, calidad y equidad no es sostenible en el tiempo. En la próxima década, la privatización del gasto en educación superior por la vía de ampliar las ofertas particulares o de estimular políticas de autofinanciamiento de las IES públicas tampoco parece ser una opción de políticas que mejore los desempeños institucionales. La decisión política y de políticas públicas es no sólo incrementar deliberadamente y de manera sostenida el financiamiento público federal, sino también distribuirlo y articularlo con prioridades estratégicas en la dimensión nacional y en las dimensiones estatales. La creación del Fondo Nacional de Educación Superior enunciado en la LGES aprobada en la primavera del 2021 es una buena idea, pero hasta ahora carece de factibilidad dado el contexto de bajo crecimiento económico y estancamiento de la capacidad impositiva del estado que se vislumbra en los próximos años.

Consideraciones finales

Los déficits acumulados del pasado reciente, combinados con los impactos de la crisis del covid-19 en la educación superior, colocan en una nueva perspectiva de complejidad los problemas y desafíos de la gobernanza de la educación superior para la próxima década. La ralentización de la expansión, el estancamiento y disminución relativa y absoluta de la población de jóvenes calculada para 2030, son dos factores contextuales que, paradójicamente, pueden ayudar a mejorar la calidad el desempeño de la educación superior en los diversos territorios y poblaciones del país. Para ello, es posible enunciar siete rutas posibles de acción pública para la tercera década del siglo XXI en México orientadas hacia la recuperación de la educación superior:

1. *Construir una gobernanza centrada en el mejoramiento del desempeño sistémico de la educación superior.* Esto incluye como uno de sus componentes críticos la articulación de la gobernanza institucional con las regulaciones sistémicas, colocando especial atención en las dimensiones estatales y regionales de los desempeños institucionales.

2. *Incorporar un enfoque de aprendizajes a lo largo de la vida como parte de las políticas y la gobernanza del sector.* Esto implica estrategias institucionales dirigidas a la ampliación de las oportunidades educativas de poblaciones jóvenes y adultas en los programas de formación profesional, actualización y recualificación que ofrecen las IES públicas, con mecanismos de acceso diferenciados y condiciones institucionales adecuadas para incorporar nuevos procesos de formación académica y profesional.
3. *Discutir y revisar la Ley General de Educación Superior aprobada en 2021 para fortalecer el carácter público (y no sólo gubernamental) de las políticas de desarrollo de la educación superior.* Ello implica, entre otras cosas, reformar la tendencia hacia la lógica centralista, burocrática y jerárquica que se desprende del diseño del Sistema Nacional de Educación Superior incluido en la nueva normativa del sector.
4. *Diseñar e instrumentar un sistema nacional de información y seguimiento del desempeño de la educación superior,* que permita gestionar programas específicos sobre trayectorias de estudiantes y egresados, profesorado y empleadores. Esto permitiría conocer el grado de asociación entre los logros educativos de distintas generaciones de padres e hijos, y generar bases de información estables, continuas y comparables para diseñar e instrumentar políticas públicas eficaces y coherentes.
5. *Formular políticas de financiamiento público federal y estatales ligadas al mejoramiento de los aprendizajes y prácticas académicas.* Es deseable impulsar la creación de un fondo nacional de emergencia para la educación superior articulado con mecanismos e instrumentos regulares de evaluación de los aprendizajes y los desempeños institucionales.
6. *Identificar relaciones causales sólidas entre los procesos de evaluación y los procesos de mejoramiento de la calidad del desempeño institucional.* Las métricas de la evaluación adquieren sentido práctico cuando están articuladas a instrumentos de políticas diseñados desde un enfoque de causalidad.
7. *Renovar el concepto de autonomía universitaria como una práctica de vinculación equilibrada entre las libertades intelectuales y académicas de investigación y enseñanza, y la resolución de problemas sociales en los diversos territorios y entornos regionales y locales.* Ello implica fortalecer la naturaleza colegiada de gobierno propia de la vida universita-

ria, pero también una gobernanza institucional centrada en la eficacia de las contribuciones de la educación superior al mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de sus entornos locales y regionales.

Referencias

- ACOSTA SILVA, A. y Gómez González, S. J. (2021), Régimen de políticas, gobernanza y desempeño institucional en las universidades públicas estatales en México. En F. Ganga Contreras *et al.* (eds.), *Nuevas experiencias en gobernanza universitaria*. Bogotá: Universidad de Santo Tomás, pp. 175-208.
- ACOSTA SILVA, A. (2021). La educación superior en el cálculo populista. En G. Guevara Niebla (coord.), *La regresión educativa*. México: Grijalbo (en prensa).
- ACOSTA SILVA, A. (2020a), *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica*. México: Siglo XXI Editores/Unión de Universidades de América Latina y el Caribe/Universidad de Guadalajara.
- ACOSTA SILVA, A. (2020b). La educación superior en la nueva utopía, en R. Becerra y J. Woldenberg (coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. México: Grano de Sal/IETD, pp. 205-226.
- ACOSTA SILVA, A. (2020c), Autonomía y gobierno institucional, en *La autonomía en la coyuntura actual*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes, pp. 167-186.
- ACOSTA SILVA, A. (2018). Gobernanza y desempeño universitario. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23, edición especial 1, 432-440.
- ACOSTA SILVA, A., Baca, A., Didriksson, A. y Moreno, C. I. (2016). México: diversificación, descentralización e innovación institucional. Reporte sobre educación superior en México GUNI 2016. En A. Didriksson y C. Moreno (coords.), *Innovando y construyendo el futuro. La Universidad en América Latina y el Caribe: estudios de caso*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Autónoma del Estado de México/Global University Network for Innovation, pp. 186-211.
- ACOSTA SILVA, A. y Gama Tejeda, F. (2013). El futuro ya no es lo que era. Perspectivas institucionales sobre el futuro de la educación superior en México. En J. C. Silas Casillas (coord.), *Estado de la educación superior en América Latina. El balance público-privado*. México: ANUIES, pp. 241-279.

- ANUIES (2021). Oficio dirigido a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 14 de septiembre de 2020. Disponible en <http://www.anui.es.mx/media/docs/aviso s/pdf/201103165301SGE115+Dip.+Erasm o+Gonz-C3-A1lez+Robledo-.pdf>
- ANUIES (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas para impulsar el cambio institucional*. México. Disponible en https://visionyaccion2030.anui.es.mx/Vision_accion2030.pdf
- BOIN, A., Hart, P., Stern, E. y Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Nueva York: Cambridge University Press.
- BLANCO, E., Solís, P. y Robles, H. (2014). *Caminos desiguales: trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México*. México: INEE/El Colegio de México.
- CALVERT, R. (1998). Explaining Social Order: Internalization, External Enforcement, or Equilibrium? En K. Soltan, E. Ulsaner y V. Haufler (eds.), *Institutions and Social Order*. EUA: The University of Michigan Press, pp. 131-162.
- CAPANO, G. (2011). Government continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89 (4), 1622-1642.
- DE VRIES, W. (2019). ¿Capital humano en carretera de cuota? Trayectorias de jóvenes hacia el mercado laboral. En A. Acosta Silva (coord.), *El futuro de las relaciones entre educación superior y trabajo*. México: ANUIES, pp. 95-126.
- ENCISO-ÁVILA, M. I. y Planas-Coll, J. (2018). ¿Aumentar la cobertura aumenta la equidad?: el caso de la educación superior en México de 1990 a 2010. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 9 (25), 3-23.
- IESALC-Unesco (2020). *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*. Disponible en <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/11/acceso-universal-a-la-ES-ESPANOL.pdf>
- INEGI (2021). *Encuesta para la medición del impacto del COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovid/2020/>
- INEGI (2020). Educación. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/pxweb/pxweb/es/Educacion/?rxid=85f6c251-5765-4ec7-9e7d-9a2993a42594>

- MARTÍNEZ RIZO, F. (coord.) (2000). *La ANUIES y la educación superior mexicana, 1950-2000*. México.
- MAY, P. J. (2018). Reconsiderando los fracasos en la implementación: la perspectiva de los regímenes de políticas públicas. En M. C. Pardo, M. Dussauge, M. y G. Cejudo (eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología*. México: CIDE, pp. 283-318.
- MENDOZA ROJAS, J. (2018a). Situaciones y retos de la cobertura del sistema educativo mexicano. *Perfiles Educativos*, 40 (número-especial), 11-52. Disponible en <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2018-e-situacion-y-retos-de-la-coertura-del-sistema-educativo-nacional.pdf>
- MENDOZA ROJAS, J. (2018b). *Subsistemas de educación superior. Estadística Básica*. México: UNAM.
- MIGDAL, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NAVARRO MEZA, E. (2019), *Las políticas de educación superior en México y la oferta privada en zonas no metropolitanas*. México: ANUIES.
- PLANAS COLL, J., De Vries, W. y Navarro Cendejas, J. (2019). El futuro de las relaciones entre educación superior y trabajo: una visión desde la realidad mexicana. En A. Acosta Silva (coord.), *El futuro de las relaciones entre educación superior y trabajo. Perspectivas teóricas, implicaciones prácticas*. México: ANUIES, pp. 19-62.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). *Atrapados. Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y El Caribe. Informe Regional de Desarrollo Humano, 2021*. Nueva York.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2021), Coordinación y gobernanza del sistema de educación superior. *Otros diálogos*, julio de 2021. Disponible en <https://otros-dialogos.colmex.mx/coordinacion-y-gobernanza-del-sistema-de-educacion-superior>.
- RUBIO OCA, J. (2006). *Política educativa y educación superior en México, 1995-2006. Un balance*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (2020). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. México. Disponible en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf
- Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Educación Superior Universitaria (2019). *Encuesta para la medición del impacto del COVID-19 en la*

educación. Disponible en <https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/EBESNACIONAL.aspx>

Secretaría de Educación Pública (2006). *OECD thematic review of tertiary education*: México.

SOLTAN, K. (1998). Institutions as Products of Politics. En K. Soltan, E. Ulsaner y V. Haufler (eds.), *Institutions and Social Order*. EUA: The University of Michigan Press, pp. 45-66.

STONE, D. (2012), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Nueva York-Londres: W.W.W. Norton.

TROW, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. California: Carnegie Commission on Higher Education.

La reconversión de la educación: el futuro de las relaciones entre educación y trabajo*

María de Ibarrola

Al analizar las exigencias que plantea a la educación el futuro de las relaciones con el trabajo, en el contexto de recuperación de la pandemia que nos ha afectado desde marzo de 2020, resulta indispensable recuperar tres grandes momentos, imbricados estrechamente y que delimitan y definen los escenarios y desafíos a los que nos enfrentamos: 1) la historia y la realidad de la construcción del sistema escolarizado de formación para el trabajo a partir del siglo xx y, en paralelo, la realidad actual de la estructura laboral del país; 2) el golpe asestado por la pandemia al sistema escolar y a la estructura laboral; y 3) los desafíos que delimitan el futuro de esas relaciones.

La construcción del sistema escolarizado de formación para el trabajo y las estructuras del trabajo

Parece indispensable recuperar la construcción de un sistema escolarizado de formación para el trabajo a lo largo del siglo xx, ese paso trascendental

* Las ideas que se desarrollan en este texto se presentaron inicialmente como ponencia en el foro virtual “La educación media superior y el confinamiento sanitario en México: retos educativos, regreso a clases y perspectiva de transformación educativa”, organizado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa COMIE, el 19 de mayo de 2020; y como charla en la última sesión del ciclo “Los desafíos de la educación para el trabajo 2020: crisis sanitaria, empleo, desigualdades”, bajo el título “Despedida, ¿cómo seguir?”, organizado por la CLACSO y la FLACSO, en octubre de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=SGZ0PAU9zO8&list=PLJoFgGvLVK-gp9xhFvooD_vC8SlNcK3__Q

del aprendizaje del trabajo situado en la práctica en los talleres, en las familias y en los gremios al aprendizaje situado de manera sistemática en la escuela y que condujo a la construcción de todo un sistema escolarizado complejo, creciente, jerarquizado, burocrático y plagado de tensiones:

- ♦ *Complejo*, formado por instituciones muy diversas y, por lo mismo, alcanza una amplitud de objetivos que van más allá de “impartir conocimientos y desarrollar destrezas” de trabajo: interesado también en la reflexión de los proyectos nacionales de crecimiento económico, de la técnica, de la tecnología, de las profesiones mismas, y del tipo de participación en el trabajo: el empleo, el autoempleo, el espíritu empresarial; orientado además a la enseñanza de la ética del trabajo, la construcción de la ciudadanía y las consideraciones del trabajo decente.
- ♦ *Creciente*, que fue buscando cada vez mayor presencia territorial y mayor población para atender, abarcando cada vez más grados y niveles escolares, de las licenciaturas y el posgrado, a la consolidación de una formación en el nivel medio.
- ♦ *Jerarquizado*, rasgo poco mencionado pero visible por la relación tan estrecha entre los niveles de escolaridad alcanzada y la jerarquía de las posiciones laborales: el técnico medio se forma en la escuela media, el superior, en el nivel superior; la mayor calificación profesional se obtiene en las universidades e institutos superiores y cada vez más en los posgrados.
- ♦ *Burocrático y altamente normado*, organizado mediante sistemas nacionales, estatales, municipales, y que mandata complejas disposiciones administrativas y todas sus reglas de operación: los planes y programas de estudio, los reglamentos de ingreso y promoción de los alumnos, los requisitos de contratación y condiciones de trabajo de los maestros, el tiempo necesario para cursar los estudios, los espacios específicos para ubicar la enseñanza y el aprendizaje, así como los criterios para evaluar los aprendizajes y las facultades para certificarlos, atendiendo en todo momento la referencia a los requisitos para el ingreso al trabajo. Un análisis sistemático de los contenidos curriculares revela la continua actualización y modernización de las carreras y profesiones ofrecidas.
- ♦ *Plagado de tensiones* entre los diferentes proyectos socioeducativos a lo largo del tiempo, los diferentes valores y orientaciones asignados a la

formación para el trabajo; las orientaciones de las propias instituciones formadoras y la estratificación y heterogeneidad de la estructura laboral del contexto local, el nacional e incluso el internacional; entre los diferentes y desiguales intereses, motivaciones, condiciones de vida, expectativas de futuro de profesores y alumnos y de la población del país.

El sistema escolar y la formación para el trabajo en México, 2019

La formación para el trabajo ha sido una de las grandes y siempre presentes prioridades en la política educativa nacional; en distintas reformas educativas, incluyendo las más recientes de las primeras décadas del siglo XXI, se crearon instituciones específicas e intencionalmente orientadas a esa finalidad general. No se considera en este texto la capacitación *en* el trabajo, por responder a otra institucionalidad.

Las secundarias técnicas incorporaron desde 1958 talleres específicos de formación en muy diversos oficios y actividades económicas, y les dedicaron 8, 12 y 15 horas adicionales de clase semanal según los diferentes ámbitos económicos: servicios, industrial y agropecuario. A partir de la reforma de 2004 los talleres perdieron su lugar en los planes de estudio. La enseñanza técnica se delimitó dentro de un “campo tecnológico” general y hasta 28 campos específicos, derivados de la interacción de los talleres previos con el nuevo concepto de cultura tecnológica.

La formación para el trabajo en el nivel medio superior

Siguiendo el modelo de las escuelas vocacionales del IPN, la reforma educativa de la década de los setenta del siglo pasado trajo cambios trascendentales en este nivel de la escolaridad y la creación de nuevas instituciones escolares, que siguen presentes a la fecha:

- ♦ *Los bachilleratos bivalentes.* Creció sustancialmente el número de bachilleratos tecnológicos bivalentes industriales y de servicio, agrope-

cuarios, de ciencia y tecnología del mar y su localización en una gran diversidad de zonas del país. Desarrollando su propia institucionalidad, este tipo de bachillerato incorporó en sus planes de estudios, además de la formación propedéutica, la formación en carreras laborales específicas orientadas literalmente a los tres sectores de la economía.

- ♦ *La formación del técnico medio.* Esa misma reforma generó las escuelas *terminales* de nivel medio superior y el diseño escolar de un personaje laboral, el “técnico medio” que se formaría en tres años, con el antecedente escolar de la secundaria, pero sin ofrecer los requisitos para continuar hacia la escolaridad superior. La institución pionera ha sido el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Bernal, 2021).

La reforma de 1993 recupera la corresponsabilidad de los estados de la república en la operación de la educación nacional, de modo que se crearon nuevas modalidades de la educación media superior bivalente, los CECYTE. Desde entonces, además, se fue llevando a cabo la paulatina eliminación de la categoría de educación terminal.

A partir de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (2008) se establece un marco curricular común para todas las modalidades, en el que forma parte importante la formación en *competencias laborales básicas*, en particular las llamadas “competencias blandas”. La formación en *competencia laborales extendidas* se incluye para todos los bachilleratos bivalentes y técnicos, mismos que destinan una parte importante de sus horas curriculares a esa formación, incluyendo prácticas productivas en talleres y laboratorios, y entre 200 y 400 horas de prácticas profesionales en las empresas.

El nivel medio superior ofrece actualmente 105 programas de carreras técnicas, diseñados por competencias, en asuntos de pesca, acuacultura, agropecuarios y forestales, industriales y de servicios, y ofrece la certificación como profesional técnico bachiller.

La educación superior y la formación para el trabajo profesional

Impresiona sobremanera la diversidad tan grande de la oferta institucional y programática de formación profesional para el trabajo en el nivel superior del sistema escolar. Aunque se compromete con varios objetivos trascendentales, uno de los principales es “la generación y desarrollo de capacidades y habilidades profesionales para la resolución de problemas” (LGES, 2021).

La diversidad se refiere a la gestión de las instituciones, la educación universitaria y la tecnológica, la gestión pública y la gestión privada. Conviven de esta manera un reducido número de universidades públicas, nacionales y estatales, casi todas ellas autónomas: las universidades interculturales, las pedagógicas y las escuelas normales de gestión pública estatal o federal. La educación tecnológica está claramente representada por el Instituto Politécnico Nacional, los institutos tecnológicos de múltiples ciudades del país, las universidades tecnológicas y las politécnicas, todo el conjunto gestionado actualmente por el Tecnológico Nacional de México. Las universidades privadas ofrecen una diversidad todavía mayor, ya que cada una de las 2 911 instituciones que la comprenden corresponde a un diferente grupo de propietarios o razones sociales.

Desde el punto de vista programático, la diversidad se caracteriza por niveles: la figura del técnico superior universitario, que ofrece la mayoría de las universidades, creada por las universidades tecnológicas; las licenciaturas, de las que egresan todos los profesionistas del país, las maestrías y los doctorados.

Pero la mayor diversidad está en las carreras. Los listados de la ANUIES de 2019 clasifican 10 campos de formación y poco más 13 mil 600 carreras de gran diversidad, todas ellas relacionadas con actividades y posiciones laborales, algunas de larga vigencia universitaria, como medicina y derecho, y otras de creación muy reciente derivadas del desarrollo de profesiones y de la elevación del conocimiento necesario para la producción y los servicios.

La vinculación del sistema escolar con el sector laboral

La búsqueda de una adecuada vinculación del sistema escolar con el laboral ha sido una de las aspiraciones largamente acariciadas de la política educativa, en respuesta a la denuncia frecuente de que son las escuelas las que no responden a las “demandas del mercado de trabajo ni en cantidad ni en calidad”.¹ Inicialmente se propusieron espacios y tiempos específicos dentro de las instalaciones escolares conforme al principio de aprender a producir produciendo, en particular en el nivel medio básico y superior: talleres, laboratorios e incluso instalaciones de producción dentro de las escuelas, como es el caso en particular de los bachilleratos agropecuarios que deben disponer de un número determinado de hectáreas para cultivos, postas de animales, talleres de industrialización de carnes, frutas y verduras. Paulatinamente se buscaron formas institucionales diferentes, centradas en la participación formal del sector laboral en las comisiones nacional y estatales de planeación, programación, evaluación o certificación; se trabajó en el diseño institucional, las juntas de gobierno de las instituciones, el diseño curricular, la localización geográfica de las escuelas y la decisión de las carreras que se ofrecen localmente. Parte importante de esta vinculación han sido los convenios abiertos a maestros y alumnos para llevar a cabo prácticas formativas y profesionales en las empresas: visitas, estadías, observaciones, en combinación con la formación escolar, y que alcanzan una duración de semestres completos o de 400 a 600 horas. Una estrategia de vinculación muy importante es la contratación de profesores de asignatura, con la justificación de que comparten la experiencia docente con la experiencia laboral; una más se desprende de las experiencias de los alumnos que estudian y trabajan a la vez, cuyos resultados demuestran una mejor y más fluida transición al trabajo.

¹ Esta frase la he usado en múltiples ocasiones. Fue pronunciada en alguna ocasión en mi presencia por un empresario y me parece que sintetiza la reiterada posición de la iniciativa privada sobre el tema.

Los centros e institutos de formación para el trabajo

Poco considerados como parte integral del sistema escolar del país, los centros (federales) e institutos (estatales) de formación para el trabajo, adscritos al sistema escolar, son tal vez las instituciones escolares más caracterizadas por su estrecha relación con el sector laboral. Su rasgo fundamental es el de ofrecer una formación directa para el trabajo, prácticamente escolarizada debido a la preminencia de los cursos en su oferta curricular. La duración de su formación oscila entre 40 y 600 horas en 256 cursos regulares, de extensión, capacitación acelerada, acciones móviles y capacitación a distancia, organizados en 55 especialidades y 26 carreras, acompañadas de prácticas en las empresas; destaca su programa Emprendedores (DGCFT, 2021). Son accesibles a todo tipo de población ya que no plantean exigencias de escolaridad previa —se requiere únicamente saber leer y escribir— ni límites de edad para ingresar. Además son el dispositivo más utilizado en los programas de las empresas para llevar a cabo la obligación constitucional de capacitar a sus trabajadores. En estas instituciones se localizan estudiantes de muy diferentes edades y todo tipo de antecedentes escolares, incluyendo posgrado (Pieck, 2012 y 2017).

El modelo mexicano de formación dual

La imbricación de la formación para el trabajo en las escuelas y la que se logra en las empresas, sea por capacitación intencional o por el desempeño mismo del trabajo, largamente anhelada, dio origen finalmente en 2013 al modelo mexicano de educación dual. Esta nueva opción educativa pertenece a la modalidad mixta y se caracteriza porque las actividades de aprendizaje previstas en el plan de estudios se desarrollan tanto en las instituciones educativas que lo ofrecen como en contextos reales de aprendizaje en las empresas, mediante trayectos curriculares flexibles, prácticamente individualizados. El modelo se ha aplicado en instituciones de educación media superior, en particular el Conalep y en las universidades tecnológicas y politécnicas.

La formación dual exige la participación comprometida de las empresas y una gestión muy especializada de los tiempos de los jóvenes, de las actividades de tutores tanto en la escuela como en la empresa, y de la imbricación pertinente y significativa de los conocimientos que se adquieren en uno y otro lado. El indudable éxito de una estrategia semejante para la formación de los jóvenes se enfrenta al grave problema del alcance tan reducido que ha tenido y a la selección tan exigente para inscribirse en ella (De Ibarrola, 2019).

La educación a distancia

El correo fue seguramente el primer medio que permitió un acceso a la formación (de profesores) por correspondencia en sus centros de trabajo hacia la década de los años cuarenta del siglo pasado. Con la reforma de 1970 la UNAM inicia su universidad a distancia. Actualmente múltiples universidades públicas y privadas llevan a cabo propuestas de educación virtual, por lo general relacionadas con la educación continua. La modalidad incluye poco más de 170 mil estudiantes en el nivel medio superior, casi todos en bachillerato general, y 238 901 estudiantes de nivel superior, casi el 90% en licenciatura; cifras que no incluyen a los programas de educación continua. Una modalidad mixta se localiza en las telesecundarias y los telebachilleratos, modalidades escolarizadas que basan la instrucción en el contenido de los programados televisados. El modelo se ha orientado a ampliar la matrícula para los grupos extra-edad, para las poblaciones lejanas y en particular para proponer opciones escolares más económicas que en algunos casos han resultado claramente baratas y muy precarias, como los telebachilleratos comunitarios (Guzmán, 2018).

El debate acerca de la mejor manera de aprender a trabajar y los espacios más propicios para ello, si en la escuela o en el trabajo, ha sido persistente en la investigación educativa y laboral. El sistema escolar ha tomado una posición mixta, mediante la cual las escuelas se relacionan con el mundo del trabajo por muy diferentes vías y mecanismos, sin lograr la esperada adecuación entre la formación ofrecida y el ingreso esperado al trabajo (Planas, 2014), objeto de atención de todas las teorías sobre la relación educación-trabajo.

La investigación sobre la formación escolar para el trabajo

Al parejo de la creación y desarrollo de las instituciones escolares, también se discutieron y debatieron puntos problemáticos clave de su construcción, operación cotidiana, actuación, eficiencia y de la naturaleza de sus relaciones con el mundo del trabajo.

- ♦ Un primer dato a considerar es que la población que se beneficia de la educación media superior y superior sigue siendo reducida, y el abandono escolar permanece elevado. Para el periodo 2019-2020, la educación media superior contaba con una matrícula de 5 239 765 estudiantes, el 37% de ellos en las modalidades de formación para el trabajo; la primera cifra representó el 78.9% de la cobertura con referencia al grupo de edad, pero se vio afectada por un abandono promedio del 13% y una reprobación semejante; la tasa de eficiencia terminal fue del 65.1% con importantes diferencias por modalidades. La educación superior contó con una matrícula de 3 943 544 estudiantes, incluyendo posgrado, lo que significó una cobertura del 31%, y un abandono del 8% (SEP, 2018-2019).
- ♦ La desigual distribución de las escuelas en el territorio nacional, de los tipos y modalidades de la oferta, y de la eficacia y calidad de la formación lograda, expresan la fuerza de los procesos de negociación y los recursos posibles entre múltiples actores: el Estado (administración federal, estatal o municipal), la institución escolar, los padres de familia y alumnos, los sectores laborales y grupos de interés locales.
- ♦ La excesiva concentración de la matrícula en ciertas carreras y campos de conocimiento frente a lo que significaría una atención más adecuada a las necesidades del país en materia de conocimiento profesional es uno de los resultados más expresivos: de las 105 carreras de nivel medio, casi el 70% de la matrícula se concentra en ingenierías, tecnologías de información y administración de negocios. En el nivel superior, la concentración de la matrícula se observa en las áreas de administración y negocios (22.9%), ciencias sociales y derecho (18.4%) y, a pesar de las quejas reiteradas del sector industrial, en las ingenierías, manufactura y construcción (20.5%; ANUIES, 2019-2020). Una buena parte de las universidades e institutos superiores privados reducen su

oferta de carreras a las demandas previstas de parte de los estudiantes y sus familias, y a las que ofrecen mejor relación costos-ingresos. En otros casos se proponen solamente carreras orientadas a la supuesta vocación económica o cultural de la región, o a las demandas económicas y posibilidades de empleo que ofrecen las empresas de la zona. En múltiples localidades del país la tensión entre a lo que aspiran los estudiantes y sus familias y lo que ofrecen las instituciones escolares se caracteriza por los principios de la teoría de los deseos, creencias y oportunidades en conflicto (Kaidezoja, 2012).

- ♦ Documentos oficiales de la UEMSTAYCM (2018), por ejemplo, y algunas investigaciones puntuales (De Ibarrola, 2020; Guzmán, 2018) denuncian la precariedad de las instalaciones escolares y claras deficiencias en los recursos propios de la formación para el trabajo: talleres, laboratorios y materias primas, de manera diferenciada por modalidad institucional y por localidades específicas.
- ♦ La gestión de las relaciones que permiten a alumnos y profesores desarrollar prácticas en las empresas se ve claramente obstaculizada en múltiples zonas del país por la pobreza y precariedad del tipo de centros de trabajo con los que pueden establecer vinculación, y por las diferencias entre el elevado número de estudiantes que requieren llevar a cabo sus prácticas profesionales y el muy reducido número de plazas abiertas por los centros de trabajo.
- ♦ El dilema entre la contratación de tiempo completo o por asignaturas persiste, alimentado por la posición de dar prioridad a la experiencia laboral de los maestros para contratarlos por horas, sin atender la necesaria formación pedagógica que exige una mejor atención a los adolescentes y jóvenes; posición que se refuerza, además, por los escasos recursos que las instituciones escolares destinan a este rubro.
- ♦ Las razones de un elevado abandono escolar no se derivan solamente de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, sino de una rígida reglamentación escolar o del desinterés y de su falta de motivación (Weiss, 2018).
- ♦ El interés de los estudiantes de las escuelas técnicas por continuar con estudios de mayor nivel, más que por incorporarse al trabajo en el nivel logrado, ha llevado claramente a la academización y bachilleratización del nivel medio (Bernal, 2021; Ruiz Larraguivel, 2020) y a la creación

de las universidades tecnológicas y politécnicas como alternativa de secuencia a una mayor escolaridad formal para los técnicos medios y superiores.

- ♦ El conocimiento sobre el futuro laboral de los egresados es muy escaso, en particular las diferencias entre los egresados del bachillerato y los de las modalidades técnicas. Los únicos indicadores manejados con regularidad han sido los empleos y los ingresos que consiguen en el momento de los censos o algunas encuestas (Navarro, 2014).
- ♦ En el caso de la educación superior predominan las investigaciones que visibilizan los problemas de desempleo, subempleo o contratación informal y precaria de quienes alcanzaron educación superior. Las estadísticas generales confirman las mejores condiciones de ingresos a medida que mejora la escolaridad, pero ciertamente no para todos; las cifras obligan continuamente a repensar las estrategias educativas, posición que se ha traducido en el interés de formar para el autoempleo, el emprendurismo y nuevas visiones del desarrollo comunitario.
- ♦ En todos los casos señalados, la desigualdad socioeconómica tiene un papel relevante en las desigualdades escolares (Blanco, Solís y Robles, 2014).
- ♦ Sorprende que, a pesar de los numerosos años de existencia de muchas escuelas técnicas de nivel medio, institutos tecnológicos y universidades de distinto giro, lo que implica más de cuarenta generaciones de egresados, prácticamente no existe investigación sobre su influencia y su trascendencia en distintos ámbitos de la vida, más allá de sus efectos sobre los ingresos u ocupaciones, ni en la escala local ni en la nacional.

Una estructura heterogénea, desigual y combinada de trabajo en el país

En paralelo a la construcción de ese sistema escolar de formación para el trabajo, se fue desarrollando en el país una economía cada vez más compleja y un sector laboral cuya historia —de la sustitución de importaciones a la incorporación a los mercados globales y a la economía del conocimiento— no corresponde analizar en este texto, pero que se relaciona con un

crecimiento diferenciado de los sectores laborales y una estructura laboral sumamente heterogénea, desigual y combinada.

El crecimiento diferenciado de la población económicamente activa (PEA) entre los tres sectores económicos clásicos, y de sus ámbitos de actividad económica: 11.9% en el sector primario, 26.1% en el secundario y 62 % en el terciario (INEGI, 2021), no es el único referente. Hace tiempo construí teóricamente una matriz de heterogeneidad laboral para explicar las enormes diferencias que caracterizan el sector laboral en México, a partir de la información sobre los trabajos que encuentran egresados de distintos niveles y modalidades. Se conforma por la interacción de tres criterios laborales clave y la manera como configuran espacios laborales muy heterogéneos (De Ibarrola, 2016). El primero refiere a la orientación dominante del trabajo que se lleva a cabo: la productividad y mercantilización de bienes y servicios de todo tipo; el gobierno y la administración pública, organizaciones sociales sin ánimo de lucro; o las muy distintas actividades y organizaciones del trabajo independiente, por cuenta propia o de subsistencia. El segundo analiza el grado de formalidad e institucionalización de las relaciones laborales, criterio fundamental ya que la informalidad laboral afecta actualmente a cerca del 60% de la PEA. El tercero tiene que ver con la enorme desigualdad en la constitución de las unidades de trabajo en términos de número de trabajadores, pues el 90 % de las unidades económicas del país emplean hasta cinco trabajadores (INEGI, 2014 y 2021).

El tamaño tiene que ver con el tipo y número de posiciones laborales y con la organización técnico-jerárquica de las mismas, simple o muy compleja, vertical u horizontal; todo ello delimitado por la tecnología a la que pueden acceder: desde la tecnología de punta, virtual robotizada, hasta la *tecnología hechiza del alambrito*, o maquinaria de cuarta o quinta generación e incluso más antigua. El nivel de ingresos de la población contribuye a esta breve descripción de la heterogeneidad y la desigualdad del país: el 51.3% percibía como máximo hasta dos salarios mínimos, mientras que el 3.2% recibió más de cinco salarios mínimos, cifra que puede significar incluso más de 50 salarios mínimos para un decil de la población del país.

Lo importante no es ofrecer una imagen estadísticamente fundamentada de las diferencias, sino dar una idea de la enorme desigualdad y heterogeneidad de los referentes que el sector laboral ofrece al sector educativo.

De ahí surge una de las preguntas más inquietantes y persistentes: educar, ¿para qué trabajo? (Jacinto, 2004).

La pandemia

En el año 2019 la pandemia que aún nos aqueja se encontró con un sistema escolar construido durante varias décadas, objeto de múltiples evoluciones, transformaciones y reformas, pero sujeto a todo tipo de insuficiencias y deficiencias. Se encontró también con condiciones y estructuras de trabajo muy heterogéneas y desiguales con las que se ha intentado vincular el sistema escolar a lo largo de la historia descrita. La pandemia significó un golpe seco, incomprensible e impredecible, para las escuelas de todos los tipos y niveles así como para todos los centros de trabajo.

La debacle del sistema escolar²

Hacia mediados de marzo de 2020 se tomó la decisión de cerrar las escuelas como medida básica del confinamiento necesario para combatir la pandemia del covid-19. En pocos días la medida se generalizó a todo el país y a todo el sistema educativo, suspendiendo de golpe la esencia misma del mecanismo fundamental de la relación educativa escolar: la congregación de alumnos *en grupo*, frente a un/a profesor/a —y por economía de escala, grupos numerosos en la mayoría de las escuelas urbanas—; todos los grados de un ciclo en varios grupos en las mismas instalaciones; un uso dominante del tiempo cotidiano dedicado a las actividades escolares: varias horas de la jornada, cinco días a la semana, la mayor parte del año, varios años estrictamente secuenciados.

Aparte de estos datos, tan comunes que ni se tomaban en cuenta, el cierre de las escuelas de todos los niveles, además de afectar seriamente la adquisición del conocimiento sistematizado, la socialización de las generaciones, la democratización de oportunidades de futuro y posibilidades de

² Aprovecho parte de las ideas que Margarita Zorrilla y yo escribimos en un ensayo con ese título, publicado en *Nexos* (2 de septiembre de 2020).

libertad de niños y jóvenes frente a los límites de la vida familiar, ha dejado —hasta ahora durante más de un año— el aprovechamiento del “espacio virtual” como única opción educativa posible. Como brutal carambola de varias bandas, la ausencia del espacio escolar está afectando paulatinamente a todos los demás elementos estructurales de la educación escolar: el desempeño profesional de los maestros; el cuestionamiento sobre las dinámicas y estrategias de trato personal, inhibidas por las pantallas; el tiempo de trabajo, más intenso y desregularizado; la necesidad de aceptar cambios o reducciones al currículo programado, que debe reducirse o cambiarse según tiempos y materiales disponibles y, de manera cada vez más evidente, la de rediseñar a fondo toda la organización escolar, incluyendo la manera de evaluar y certificar.

Al decretar la impartición de clases exclusivamente a distancia, la formación para el trabajo ha enfrentado el enorme desafío de resolver cada uno de los elementos clave de sus estrategias pedagógicas y didácticas específicas, ya que el cierre de las escuelas implica también la suspensión de las importantes prácticas de taller y laboratorio, mismas que no son fácilmente sustituidas por actividades virtuales. El cierre de los centros de trabajo, aunque no responde a una medida obligatoria y centralizada como fue el de las escuelas, sin duda significó una cancelación de los programas y estrategias de vinculación que han logrado construir los planteles con las empresas a sus alrededores.

Un resultado básico de la actual cobertura escolar se definió claramente ya no por el acceso a las escuelas, que tardaron décadas en llegar a todos los confines del país sin que el nivel medio superior ni el superior lo hayan logrado, sino por el acceso a los medios de comunicación virtual. Se genera así una muy burda clasificación: a) quienes han tenido acceso, facilidades e incluso conservan un horario y un calendario completo de asistencia virtual a clases; b) quienes no tienen acceso fácil a la comunicación a distancia por múltiples situaciones, razones y problemas; y c) los alumnos (y los maestros) de los que no se sabe nada. Además, por supuesto, la enorme desigualdad socioeconómica al respecto (Schmelkes, 2020).

Ya para mayo de 2020 el Banco Mundial ofreció un panorama de la “amenaza que representa el covid para la educación en todo el mundo” (BM, 2020). El cierre de las escuelas, unido a la recesión económica, tendrá costos educativos directos: interrupción del aprendizaje, aumento de la in-

equidad en el aprendizaje, reducción del apego a la escuela, impactos en la salud de los estudiantes, aumento de la tasa de deserción escolar, aumento del trabajo infantil y reducción del presupuesto público a la educación, entre otros.

La pandemia y la contracción del trabajo

El título del apartado se recupera del texto de Alfredo Hualde (2020). Este autor y el reporte de la OIT para México analizan por separado los efectos de la pandemia sobre los mercados de trabajo en México y coinciden en los principales resultados: la disminución de la población económicamente activa entre mayo de 2019 y mayo de 2020 en 12.8 millones de personas; las enormes variaciones mes a mes y la tendencia hacia una recuperación a partir de agosto de 2020; el incremento de la sub-ocupación; el aumento sin precedentes de la desocupación; la especial vulnerabilidad del sector informal de la economía, que había sido el refugio principal del desempleo y la subocupación; el descenso del número de empleos asegurados; y el impacto diferenciado según la posición en el trabajo y los ingresos, grupo en el que destacan las mujeres, los migrantes y las trabajadoras del hogar. Por sector de actividad económica, el riesgo más alto de abril a mayo del 2020 correspondió a los servicios de hospedaje y preparación de alimentos, al comercio al por mayor y a la industria manufacturera, mientras que el más bajo tocó a los corporativos, servicios profesionales, científicos y de salud.

¿Cómo será el futuro? Pandemia, trabajo, escuela y un nuevo contexto

En ninguno de los ejemplos de previsiones de futuro, tanto en el mundo de la escolaridad como en el del trabajo, la debacle ha sido tan profunda, inesperada, intempestiva e impredecible: ciertamente, sin embargo, una serie de tendencias reconocidas, y las transformaciones radicales en el último año y medio, permiten sugerir algunos ejes de pensamiento sobre el futuro de las relaciones entre educación y trabajo.

El mercado de trabajo como referente del futuro de la escolaridad

Desde finales del siglo xx las discusiones sobre el “fin del trabajo” —en realidad, del empleo estable y seguro— y en cuyo seno se caracterizó el trabajo “flexible”; la paulatina desaparición de la solidaridad social en el trabajo; la reducción del número de trabajadores; la desaparición de múltiples ocupaciones de escasa calificación y su sustitución por actividades automatizadas o robotizadas, y la reorganización de las grandes empresas, conllevan ahora el debate político sobre si el trabajo será sólo para algunos y se volverá indispensable asegurar una “renta (ingreso) básica universal, para todos”. A esto se suma la consideración de los efectos de la industrialización sobre el cambio climático; el reconocimiento de la economía de los cuidados y la importancia económica del trabajo doméstico, y otras visiones del desarrollo económico: la economía sustentable, la economía social.

¿Hacia dónde se orientan los sistemas escolares de formación para el trabajo cuando este último deja de ser una de las fuentes más importantes de identidad? La mayor exigencia del trabajo del futuro radica en tres grandes rubros: el dominio de las tecnologías de información y comunicación, el conocimiento complejo como base de la economía y las competencias personales básicas y extendidas; cada uno plantea exigencias al sistema educativo.

El dominio de las tecnologías de información y comunicación es, desde mi punto de vista, la principal exigencia para la escolaridad del futuro. Se trata de una nueva y radicalmente diferente alfabetización, denominada literacidad digital, clave no sólo para las nuevas generaciones que parecen nacer familiarizados con las TIC y crecer como “nativos” entre tanta y tan acelerada innovación, sino para la población en general. Se trata de entender las nuevas formas de comunicación, saber leer nuevas palabras con letras suprimidas, con nuevos símbolos y muy diversas “órdenes” en un dispositivo externo más complicado que el lápiz y el papel, incluyendo todo tipo de operaciones matemáticas; formas distintas de escribir, recibir, enviar, conservar; implica saber programar y diseñar y no sólo usar; pero también exige, más que nunca, lo que siempre se esperó de la alfabetización previa: comprender, seleccionar, razonar y argumentar la abrumadora cantidad de información a la que se accede. Si bien la formación en nuevas

tecnologías de comunicación parece haber sido objetivo generalizado en el sistema escolar desde hace tiempo, en realidad muchas veces se redujo al manejo de un par de programas; tampoco se ha orientado hacia la adaptación a los recursos disponibles localmente y la potenciación de la organización y desarrollo de las empresas locales. De ahí que una primera exigencia escolar será el dominio de esta nueva literacidad y la conciencia de su uso, tema que se complica al pensar en los siglos que tardó la alfabetización universal.

Cuando se habla de la economía del conocimiento³ como referente del sistema escolar, rara vez se tiene en cuenta que no se trata nada más de contar con una población que domine conocimientos muy especializados, más maestrías y más doctorados; se trata de un conocimiento complejo, históricamente fundamentado y conformado por aportaciones de muy distintos grupos. Más que en una jerarquización de las posiciones laborales en función de la escolaridad lograda, la exigencia al sistema escolar será la adecuada distribución del conocimiento mismo en red y la consolidación de los grados de dominio que deberá lograrse en cada nivel de escolaridad, el reconocimiento y certificación del conocimiento adquirido por muy diversas vías, dentro y fuera de la escuela, en particular el trabajo mismo y nuevas formas de circulación del conocimiento; una concepción integral del trabajo y de los conocimientos que lo sustentan desde los primeros años de formación.

La pandemia ha generado cambios en las formas de trabajar y de consumir a distancia que llegaron para quedarse, de las cuales los *call centers* pueden considerarse los pioneros: el teletrabajo y las telerreuniones nacionales e internacionales, la oficina en casa, los mercados a distancia, los repartos a domicilio; la disponibilidad de fuerza de trabajo internacional en tiempo real, nuevas formas de trabajo independiente, atípicos, híbridos. Estas nuevas formas alteran sustancialmente el mundo laboral, posiblemente no demasiado en las relaciones laborales dentro de las pequeñas y medianas empresas, aunque sí en su calificación, y exigen ya una reingeniería en las grandes corporaciones. De ahí que las escuelas deberán buscar formas más eficientes de interacción con el mundo del trabajo. El concepto de vinculación siempre fue sospechoso, dado que implicaba una supedita-

³ Agradezco a la doctora Norma Georgina Gutiérrez Serrano sus explicaciones sobre este tema.

ción del sistema educativo al mundo del trabajo; el concepto actual es el de crear *interfases* en las que se reconocen claramente los nuevos actores, sus nuevas funciones, usos diferenciados pero complementarios de tiempos y espacios en la escuela y en la empresa, posibilidades amplias y diversas de certificación y una excelente coordinación de todas estas interacciones.

Finalmente, una tercera exigencia del nuevo mundo del trabajo al sistema escolar es el dominio de varios tipos de competencias, concepto que proviene del mundo del trabajo. El concepto mismo genera todavía un fuerte debate sobre su capacidad de expresar los distintos tipos de formación que debe garantizar el sistema escolar; en resumen, podría decirse que refiere al “saber y saber hacer” (Gallart, 2008) que pretendió sacudir a un sistema escolar centrado en conocimientos alejados de las necesidades de los mercados de trabajo. Fue relativamente fácil pasar del enunciado de objetivos de aprendizaje al de competencias técnicas en los programas de estudio, aunque no en las prácticas de enseñanza. Recientemente se incorporaron las competencias socioemocionales como nuevo encargo al sistema escolar; “competencias blandas” centradas en el manejo de las propias emociones: autoconocimiento, autorregulación, conciencia social, colaboración, toma de decisiones, perseverancia (SSEMS, 2008), el trabajo en equipo, la solución de problemas y conflictos, el razonamiento crítico (García Cabrero, 2018). Con esfuerzos, parece posible descubrir ahí la enseñanza de la ética, la legislación laboral y todas las condiciones que hacen al trabajo digno.

Estos referentes clave para el futuro de las relaciones de la escuela con el trabajo están mediados por los movimientos sociales actuales más importantes, entre los que conviene analizar los siguientes:

- ♦ *Cambios demográficos.* En el caso de México, si bien la población infantil ha disminuido su participación en la pirámide de población del país al grado de generar el cierre de escuelas en algunas localidades, la demanda de los y las jóvenes por escolaridad media y superior seguirá presionando al sistema escolar; los números actuales reportan varios millones de jóvenes que, por múltiples razones o situaciones, no están en el sistema y, peor aún, tampoco en el trabajo. Un fenómeno demográfico que pocas veces se toma como objeto de análisis de los desafíos a la educación y que el mundo del trabajo parece dar por perdido, es el notable incremento —cerca de quince años— en

la esperanza de vida de la población y que ha generado tres desafíos al sistema educativo. Por un lado, se ha incrementado el periodo de preparación de los jóvenes, que llega formalmente los 29 años; esta nueva definición genera mayores exigencias a un sistema escolar que hasta ahora, erróneamente, sólo ofrece niveles de escolaridad cada vez más prolongados, y a pesar de ello, enfrenta a los jóvenes a problemas serios en la consecución de un empleo. Por otro lado, el alargamiento de la edad productiva más allá de las edades regulares de la jubilación que, unido a los cambios drásticos en el empleo, obliga a la población adulta a capacitarse frente a múltiples transiciones de un trabajo a otro, que los afectarán a lo largo de su vida productiva. Un tercer desafío es la conformación de un nuevo grupo de adultos mayores que rebasan en buenas condiciones de salud la edad anterior de la jubilación y se encuentran literalmente sin lugar ni función en las estructuras laborales de los países. Estos cambios plantean desafíos a la necesaria institucionalización de las oportunidades de educación a lo largo de toda la vida, de una larga vida (Planas, 2019).

- ♦ *Los intensos movimientos migratorios.* Otro de los signos de nuestro tiempo es la migración al interior de los países y entre países. En el caso de México encontramos una importante migración interna de las entidades más desarrolladas a las menos desarrolladas del país y una importante migración hacia EUA; además, nuestra nación se ha convertido en país de tránsito hacia el vecino del norte para grupos de población de otros países de América Latina. Una parte importante de esa población migra en condiciones muy precarias, con escasa capacitación laboral y tiene el derecho humano a una atención educativa adecuada a sus necesidades. Más que la pretensión de lograr una escolaridad regular y tradicional, la estrategia puede basarse en cursos puntuales, cortos y modulares; contenidos pertinentes, tiempos flexibles. Los desafíos en este caso no refieren nada más a una posible formación básica para el trabajo; se trata de los grupos que más requieren de la fortaleza identitaria que puedan proporcionar un conocimiento más sistemático sobre la historia y la cultura familiar, local y nacional.
- ♦ *El feminismo.* Entre los viejos y nuevos movimientos de reivindicación destaca ahora el feminismo, que demanda un lugar equitativo, respetado y digno en los centros escolares y en los centros de trabajo.

El trabajo doméstico, fundamental para el cuidado y la educación de la primera infancia, de niños, enfermos y ancianos y una larga lista de tareas domésticas, se delegó tradicionalmente en las mujeres, pero está cada vez más externalizado, creando espacios laborales que exigen reconocimiento profesional, remuneración y mejores calificaciones.

No sólo estamos ante nuevas demandas sociales y laborales al sistema escolar, sino ante los rasgos de un nuevo tipo de estudiante (Planas, 2019): los niños, adolescentes y jóvenes de las nuevas generaciones; el ingreso o reingreso de los adultos, estudiantes todos que desarrollan itinerarios escolares y de vida muy complejos, con entradas y salidas varias de la escuela al trabajo, con interludios para desarrollar otras actividades de vida; y que requieren el reconocimiento de los aprendizajes del trabajo logrados por otras vías, en particular por la experiencia laboral, así como atender múltiples y diferentes transiciones laborales a lo largo de la vida.

Lo más importante es entender que estos desafíos no operan de manera universal, generan tensiones y contradicciones en lo relativo a las demandas sociales, económicas y políticas al sistema educativo, frente a las desigualdades tan grandes en esos mismos rubros en la sociedad mexicana. ¿Deberá el sistema de formación para el trabajo orientarse a satisfacer las exigencias de la economía 4.0? ¿O, más bien, a encauzar las posibilidades y potencialidades efectivas de desarrollo de las desiguales zonas de los países?

Transformaciones del sistema escolar

La experiencia de los meses de pandemia permite documentar una serie compleja de resultados educativos que ciertamente incidirán en la educación. Se han reseñado infinidad de innovaciones pedagógicas posibles (Remmers, 2021). Se ha localizado una gran cantidad de fuentes de información, contenidos, cursos y recursos educativos disponibles por vía electrónica; se descubre que —tal vez desde hace tiempo— existen múltiples ofertas de capacitación para el trabajo a distancia, talleres y laboratorios virtuales (Fundación Slim, 2021). Se multiplican los ensayos y las investigaciones académicas sobre el significado de la pandemia y las reflexiones, propuestas,

experiencias y vivencias de todo tipo; es tal la cantidad (Peñalosa y Buendía, 2021) que nos preguntamos si estamos ante una necesaria ola de renovación de las escuelas o ante la confusión y el caos de tantas propuestas.

Hasta ahora (fines de agosto de 2021), el regreso a clases se ha planteado muy claramente en relación con los protocolos de seguridad sanitaria que se exigirán en las instalaciones y que tienen que ver con lo que ya se sabe de prevención de la pandemia, aunque estas sencillas recomendaciones no han sido fáciles de instrumentar debido a la precariedad de un porcentaje significativo de instalaciones escolares.

Las medidas académicas consisten, por un lado, en los diagnósticos y esfuerzos de regularización diferenciados, y en establecer mecanismos y tiempos de certificación en particular para quienes terminaron un ciclo en medio de la pandemia; por otro lado, exigen imaginar un nuevo sistema híbrido que deberá combinar lo mejor de la educación presencial con las aportaciones de la educación virtual.

El sistema escolar ha venido experimentando con la educación abierta y a distancia, y el uso de la televisión se ha generalizado en las telesecundarias y los telebachilleratos desde hace algunas décadas, con antecedentes incluso más remotos. Pero sin duda las experiencias ofrecen la potencialidad y la necesidad de cambios estructurales en lo que ha sido la rutina escolar. Cada uno de los elementos descubiertos para continuar con la acción educativa durante la pandemia ha afectado a los demás: si es posible trabajar a distancia, la asistencia a clases dejará de ser obligatoria; si es posible tomar los cursos grabados y pregrabados a las horas que convengan a cada quien, la rigidez de los horarios se anticipa verdaderamente inútil; si establecer una verdadera flexibilidad en los tiempos de aprendizaje se une a la masiva existencia de contenidos de todo tipo a los que han dado acceso los acervos en internet, resulta inevitable cambiar la programación escolar; la selección, dosificación y secuenciación del contenido con nuevos criterios de pertinencia y calidad, el papel, los criterios y significados de evaluaciones y certificaciones. Será esta la transformación más importante, y como fundamento, las transformaciones del rol, la preparación y el desempeño de los maestros.

Para concluir

La tensión entre las innovaciones llevadas a cabo por la exigencia de una nueva forma de atender a la población, múltiples, desordenadas, no registradas ni evaluadas, y la resistencia al cambio en un sistema tremendamente burocratizado y complejo se puede llevar un tiempo prolongado. No es exagerando el temor de un regreso a normalidades tradicionales y de no aprovechar todos los cuestionamientos y las nuevas oportunidades. Es pertinente recuperar el concepto sociológico de *anomia*: “las instituciones existentes han perdido su capacidad de encauzar el comportamiento hacia el logro de las metas culturales consensuadas” (Merton, citado por López Fernández, 2009, pp. 134). Las reacciones a esta situación, según Merton, serán todo tipo de conductas divergentes, innovación y flexibilidad, pero también retraimiento.

Responder a los desafíos de las relaciones entre la educación y el trabajo exige una diversidad de respuestas puntuales y un esfuerzo de coordinación y colaboración muy grande e imaginativo. La formación para el trabajo debe promover proyectos locales de desarrollo, en los que una formación básica y las especificidades de cada profesión y cada carrera deberán responder a las exigencias del trabajo del futuro, así como a las necesidades de los distintos grupos de edad. Tal formación debe generarse con base en las interacciones, más bien horizontales y en red, entre los diferentes “actores” que impulsan y sostienen la actividad laboral y las finalidades de las instituciones educativas en su propio contexto. Requiere la colaboración de escuelas de otras modalidades o niveles, la flexibilidad en cada una, pendiente de su propia eficiencia y su rol específico en la formación laboral; requiere de todos los maestros, padres de familia y alumnos y el sector productivo local como actores del desarrollo local y promotores de igualdad y justicia.

Detrás de este impulso local deberá darse un enorme esfuerzo de coordinación nacional, y también de imaginación y de generosidad ante los celos institucionales. Que las instituciones educativas nacionales coordinen, investiguen, registren, analicen y evalúen desde sus bases mismas las diferentes iniciativas y apoyen la profesionalización y el liderazgo de sus maestros, para favorecer así la creación de conocimiento.

Referencias bibliográficas

- ANUIES (2019). *Anuario estadístico de educación superior. Ciclo escolar 2019-2020*. México.
- Banco Mundial (2020). *Covid-19: Impacto en la educación y respuesta de política pública. Resumen ejecutivo*. Disponible en [Covid19EducationSummary.pdf](https://www.worldbank.org/COVID19EducationSummary.pdf) (worldbank.org)
- BERNAL, L. (2020). El Conalep: desarrollo de una estrategia de formación técnica para el trabajo. *Revista mexicana de investigación educativa*, 25 (84), 121-152.
- BLANCO, E., Solís, P. y Robles, H. (coords.) (2014). *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la ciudad de México*. El Colegio de México/INEE. Disponible en <https://libros.colmex.mx/wp-content/plugins/documentos/descargas/P1C230.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (20 de abril de 2021). Ley General de Educación Superior. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf
- DE IBARROLA, M. y Zorrilla, M. (2 de septiembre de 2020). La debacle educativa. *Nexos. Distancia por tiempos*. Blog educación. <https://educacion.nexos.com.mx/la-debacle-educativa/>
- DE IBARROLA, M. (2016). Claroscuros en las relaciones entre la escolaridad y el trabajo. Configuraciones y límites. *Páginas de Educación*, 9 (2), 14-48. Disponible en <https://doi.org/10.22235/pe.v9i2.1293>
- DE IBARROLA, M. (2019). Inclusión y equidad en la escuela y en el trabajo. El papel de la educación dual en el nivel medio superior del sistema escolar mexicano. En *Educación dual y responsabilidad corporativa: Alianzas público-privadas para la movilidad social. Una mirada desde México*. Puebla, México: Unesco/Audi/Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, pp. 88-103.
- DE IBARROLA, M. (2020). La formación para el trabajo en las escuelas del tipo medio superior. *Panorama nacional. Revista mexicana de investigación educativa*, 25 (84), 29-59. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662020000100029&lng=es&tlng=es.
- Fundación Carlos Slim (2021). *Capacítate para el empleo*. Disponible en <https://capacitateparaempleo.org/>
- GALLART, M. (2008). *Competencias, productividad y Crecimiento del Empleo. El caso de américa Latina*. Oficina Internacional del Trabajo/Cinterfor. Dispo-

- nible en https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/gallart.pdf
- GARCÍA, B. (2018). Las habilidades socioemocionales, no cognitivas o “blandas”: aproximaciones a su evaluación. *Revista Digital Universitaria*, 19 (6). Disponible en <http://doi.org/10.22201/codeic.16076079e.2018.v19n6.a5>
- GUZMÁN, C. (2018). Avances y dificultades en la implementación del marco curricular común. *Telebachillerato estatal, Educación Media Superior a Distancia y Telebachillerato comunitario*. México. INEE. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1C234.pdf>
- HUALDE, A. (2020). *La pandemia y la contracción del mercado de trabajo en México y la Frontera Norte*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2020/07/12_Mercado.pdf
- INEGI (2014). *Censos económicos 2014. Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos*. México.
- INEGI (26 de agosto de 2021). *Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. nueva edición (ENOEN). Cifras durante el primer trimestre de 2021*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie2021_05.pdf
- JACINTO, C. (coord.) (2004). *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones La Crujía. Disponible en <http://www.fyc.vfct1209.avnam.net/sites/default/files/UNIDAD%202.%20EDUCAR%20%C2%BFPARA%20QUE%20TRABAJO%20-%20TEXTOS%20%20I%20Y%20II.pdf>
- KAIDESOJA, T. (2012). The DBO theory of action and distributed cognition. *Social Science Information*, 51 (3), 311-337. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/258190275_The_DBO_theory_of_action_and_distributed_cognition
- LÓPEZ, M. (2009). El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 4 (8), 130-147. Disponible en https://ibero.mx/iberoforum/8/pdf/VOCES%20Y%20CONTEXTOS/5.%20MARIA_DEL_PILARLOPEZ_IBEROFORUMNO8.pdf
- NAVARRO-CENDEJAS, J. (2014). *La inserción laboral de los egresados universitarios. Perspectivas teóricas y tendencias internacionales en la investigación*. México: ANUIES.

- Organización Internacional del Trabajo (2021). *México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos*. México. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf
- PEÑALOSA, E. y Buendía, A. (coords.) (2021). *Pensar la UAM en la pandemia: reflexiones desde la acción*. México: UAM.
- PIECK, E. (coord.) (2012). *En el camino... formación para el trabajo e inclusión: ¿Hacia dónde vamos?* México: Universidad Iberoamericana.
- PIECK, E. y Díaz, V. (coords.) (2017). *Abriendo horizontes. Estrategias de formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. México: Universidad Iberoamericana. Disponible en <https://ibero.mx/web/filesd/publicaciones/abriendohorizontes.pdf>
- PLANAS, J. (2014). *Adecurar la oferta de educación a la demanda, ¿Es posible? Una crítica a los análisis "adecuacionistas" de relación entre formación y empleo*. México: ANUIES.
- PLANAS, J. (2019). *Itinerarios educativos complejos como aproximación a las competencias de la oferta de trabajo*. Documento del autor, no publicado.
- REIMERS, F. (coord.) (2021). Educación y pandemia. Efectos y opciones de política en Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 86 (1-2).
- RUIZ, E. (2020). El bachillerato tecnológico industrial mexicano. Una bisagra entre la formación académica y la formación técnica. *Revista mexicana de investigación educativa*, 25 (84), 61-89. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662020000100061&lng=es&tlng=es.
- SCHMELKES, S. (15 de octubre de 2020). Educación y pandemia: crisis social, desigualdades y estragos. *#revistaIBERO*. Disponible en <https://ibero.mx/prensa/revistaibero-educacion-y-pandemia-crisis-social-desigualdades-y-estragos>
- Secretaría de Educación Pública (2008). Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. Disponible en sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_444_marco_curricular_comun_SNB.pdf
- Secretaría de Educación Pública (2018). *Unidad de Educación Media Superior Tecnológica, Agropecuaria y Ciencias del Mar*. México: UEMSTAYCM.

- Secretaría de Educación Pública (2019). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf
- Secretaría de Educación Pública (27 de agosto de 2021). *Subsecretaría de Educación Media Superior: Centros de Capacitación para el Trabajo*. Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo. Recuperado el 27 de agosto de 2020. Disponible en http://www.sems.gob.mx/es/sems/centros_capacitacion_trabajo
- WEISS, E. (2018). Jóvenes y bachillerato en México. En J. Hernández (coord.), *Investigaciones Educativas*. Eduardo Weiss. México: Bonilla Artigas Editores.

Precariedad presupuestal ante la crisis educativa derivada del covid-19

Marco Antonio Fernández

Laura Noemí Herrera

Introducción

Cada peso que se invierte en educación es determinante para alcanzar la inclusión, equidad y calidad educativa que se fijó en el Cuarto Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS). Si bien desde 2015 se había señalado que los niveles de inversión educativa tenían que incrementarse cerca del 50% para cubrir las metas en 2030 a las que México se había comprometido (Unesco-EFAGMR, 2015), lo cierto es que esa inversión ha ido en detrimento desde 2017 por las condiciones económicas del país (Banxico, 2017, 2021; INEGI, 2021). La crisis económica y de salud que se ha presentado recientemente por la pandemia de covid-19 ha mermado aún más los recursos disponibles para enfrentar los retos educativos que tiene el país.

El incremento de recursos que necesitamos como país no es menor, si se tiene en cuenta que es uno de los sistemas educativos más grandes en América Latina y que el sistema educativo mexicano ya enfrentaba su propia crisis antes de que se tomara la decisión de cerrar la presencialidad en las aulas y buscar alternativas de educación a distancia. Previo a la pandemia, el sistema educativo nacional enfrentaba un problema serio de los aprendizajes que se adquirían en sus aulas. A los bajos niveles de aprendizaje en áreas básicas del conocimiento como comprensión lectora y matemáticas (OCDE, 2019), se sumaban problemas en cobertura de niveles educativos en los que, pese a ser obligatorios y estar consignados en la Constitución como un derecho de los mexicanos, el país ha tenido avances limitados. De acuerdo con datos de la Dirección de Planeación de Política Educativa de la Secretaría de Educación Pública, de cada 100 estudiantes que ingresaron a la primaria en el ciclo escolar 2004-2005, sólo 26 alcan-

zaron a realizar estudios universitarios (SEP, 2021). A esto hay que añadir la desigualdad de acceso a oportunidades educativas, en particular en la educación media superior y superior; debilidades en habilidades pedagógicas en los docentes y limitaciones serias para incorporar la tecnología a la enseñanza. Finalmente, destacan problemas importantes en la infraestructura educativa con al menos 41 423 escuelas primarias, secundarias y de bachillerato que no tuvieron acceso a agua potable en el ciclo escolar 2019-2020, además de que en 47 566 planteles de estos niveles educativos no hay infraestructura para el lavado de manos (Mejoredu, 2021).

Los efectos del covid-19 implicaron la aplicación de estrategias de atención educativa a distancia que demandaban un grado alto de habilidades y materiales tecnológicos para dar continuidad a los aprendizajes. Por desgracia, sólo 6 de cada 10 lograron tener acceso a internet, equipos de cómputo, celulares o televisores para continuar las clases (M. Fernández *et al.*, 2020). Además, las estrategias de continuidad académica a distancia no son tan efectivas como las presenciales, teniendo severos efectos en el proceso de aprendizaje de los estudiantes, incluso para las y los estudiantes que cuentan con todo el equipo tecnológico y plataformas pedagógicas de soporte para sus estudios (Escueta *et al.*, 2020; Kuhfeld *et al.*, 2020). Previsiblemente, las afectaciones en los aprendizajes de los estudiantes cuyas familias no han podido brindarles de dispositivos y acceso al internet para mantener una comunicación continua y retroalimentación de sus docentes, serán sustantivamente aún más graves. A la inversión necesaria para desarrollar e implementar estrategias para cerrar las brechas de aprendizaje y asegurar la continuidad académica, debe incorporarse la urgencia de capacitación docente, imprescindible para la contención emocional de muchos estudiantes cuyo ánimo se ha deteriorado durante estos meses de pandemia y educación a distancia. El país enfrenta además el desafío del acondicionamiento de diferentes planteles que quedaron en el abandono tras más de un año de estar cerrados.

Atender las nuevas demandas educativas asociadas al covid-19 no resulta sencillo, menos si se hace en un contexto de bajo crecimiento económico y finanzas públicas precarias; se compite con el área de salud, que demanda mayor cantidad de recursos al ser el área principal de la política social que debe enfrentar la pandemia. Menos fácil es conseguir recursos suficientes para la emergencia educativa cuando se observan recortes pre-

supuestales para evitar presiones financieras a una economía como la nuestra y, al mismo tiempo, se toman decisiones de reasignaciones presupuestales —con todo y los márgenes estrechos que se tienen en este rubro— para destinar recursos adicionales a los proyectos que considera prioritarios el gobierno federal, como es el financiamiento de la deuda pública de Pemex, la construcción de la refinería de Dos Bocas y el Tren Maya (Carrillo, 2021; García *et al.*, 2021). Bajo estas circunstancias, cabe preguntarse: ¿se pueden aumentar los recursos al presupuesto educativo? Si la respuesta es sí, ¿qué otros rubros del presupuesto serían afectados para ello?, y aún más importante, ¿dónde es más eficiente y socialmente benéfico invertir estos recursos adicionales educativos? Responder a estas preguntas requiere además la creación de coaliciones sociales y políticas que permitan crear los incentivos necesarios para una redistribución favorable a la educación en la que se pueda guiar las decisiones de asignaciones de recursos por la evidencia de los recursos a invertir para enfrentar los retos que la emergencia educativa está planteando, además de los compromisos que el país ha adquirido en esta materia como parte de las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En síntesis, el desafío es crear las condiciones para una distribución en la que el presupuesto educativo pueda ser más resiliente en momentos de crisis como los que se están viviendo en nuestro país.

La necesidad de recursos suficientes para cumplir las metas de los ODS, las promesas de la reforma educativa aprobada en 2019 y atajar los efectos negativos de la crisis educativa asociada a la pandemia del covid-19 es alta y se da en un panorama fiscal complejo. Si bien todos los actores políticos hablan de la necesidad de la inversión educativa, en la realidad las asignaciones presupuestales para este rubro, además de competir con otras áreas del presupuesto de egresos, también involucran tensiones distributivas entre distintos aspectos de la política educativa, en los que los actores del sector buscan influir las decisiones finales de aprobación por parte del Congreso.

En un mundo en el que el bienestar educativo de niñas, niños y jóvenes fuese una prioridad verdadera, una máxima que debiera guiar la distribución presupuestal es que cada peso que se invierta en educación debe hacerse con el objetivo de mejorar los resultados de aprendizaje de

los resultados, al tiempo que se privilegia una perspectiva de equidad e inclusión educativa.

Tomando en consideración este enfoque, la apuesta de la asignación del presupuesto educativo debería responder a metas claras de mediano y largo plazo, principalmente en dos áreas: 1) estrategias educativas remediales y 2) acompañamiento para la mejora de las habilidades docentes, ya que la labor del profesorado es el elemento por excelencia para el aprendizaje de los estudiantes. Además de garantizar recursos para la educación, su ejercicio debe acompañarse de un esquema de rendición de cuentas y transparencia que acote los problemas del mal uso de los presupuestos educativos. Sólo en esa medida el impacto presupuestal se reflejará en mejores resultados educativos (Izquierdo *et al.*, 2018; OCDE, 2016; Vegas y Coffin, 2015).

En este capítulo se hace una revisión sintética de las condiciones del sistema educativo previo a la pandemia, incluyendo los retos que el país ya enfrentaba para alcanzar las metas comprometidas en materia educativa. La pandemia, con el cierre por más de año y medio de clases presenciales, ha profundizado la desigualdad de oportunidades educativas, además de que ha exhibido debilidades estructurales del sistema educativo. Dichas debilidades parecieran no reconocerse por las autoridades a la luz de las asignaciones presupuestales tanto para 2021 como para 2022. Dichas propuestas de recursos confirman que para las autoridades pareciera no existir en los hechos una crisis de aprendizajes, de afectaciones emocionales, de caída en la matrícula y aumento del abandono escolar como consecuencia de la pandemia del covid-19.

Las autoridades educativas tanto federales como estatales carecen de un enfoque de equidad y transparencia que haga uso de la evidencia para privilegiar políticas educativas con mayores beneficios sociales y que incrementen el uso eficiente de los recursos limitados. Estas omisiones son posibles por la falta de una articulación adecuada de los actores interesados en la educación para elevar el costo político de las autoridades frente a la implementación de políticas deficientes, que están teniendo un costo cada vez mayor para la actual generación de estudiantes en nuestro país y se traducirán inevitablemente en una factura social más onerosa, con márgenes más estrechos para disminuir la pobreza y la desigualdad en nuestro país.

Inversión para alcanzar las metas educativas del país y contener la crisis del covid-19

Lograr que la gran mayoría de los ciudadanos de un país logren el dominio de habilidades básicas como leer, comprender lo que se lee, escribir y desarrollar las habilidades matemáticas necesarias para la resolución de problemas, requiere de políticas educativas con recursos suficientes y bajo esquemas que privilegien su ejercicio adecuado. Dependiendo la organización política y fiscal de cada país, esta inversión corresponde en primer lugar a los gobiernos nacionales, a los que se suman financiamientos privados y/o externos. La importancia de esta inversión es que, a medida que las personas avanzan en sus estudios dentro del sistema educativo, adquieran los conocimientos que les abran la puerta a mejores oportunidades de vida. Esto, a su vez, en términos sociales se traduce en mejores oportunidades de desarrollo social, económico y político (Banco Mundial, 2018; Hanushek y Woessmann, 2010).

No basta con otorgar más recursos, también es necesario asegurar que se destinen a los ámbitos que más contribuyen a la mejora del aprendizaje de los estudiantes. Para ello, es esencial que las asignaciones presupuestales cuenten tanto con un enfoque de equidad horizontal (esto es, asignar niveles similares de recursos a tipos similares de provisión de servicios educativos) y equidad vertical (asignar diferentes niveles de presupuesto a los diferentes grupos de estudiantes, tomando en consideración las necesidades distintas asociadas a sus diferencias socioeconómicas; OCDE, 2017b). Por ejemplo, en el caso del programa de infraestructura educativa más importante del actual gobierno federal, la Escuela es Nuestra, se esperaba que las autoridades beneficiaran en general a todas las entidades federativas con algún mínimo de recursos (equidad horizontal), pero al mismo tiempo se distribuyeran mayores recursos para las escuelas en las entidades con mayores niveles de marginación (equidad vertical).

Al asignar los recursos también se ponderan costos y beneficios, tanto a largo como a corto plazo. Por ejemplo, ¿debería invertirse más en un programa de espacios públicos dignos (mejoras en parques públicos) o en mejorar las condiciones de infraestructura de las escuelas para alejar a los jóvenes de la delincuencia? (ONU, 2021). La evidencia apunta a que los dos pueden tener un impacto positivo para la sociedad, pero por todos los

beneficios potenciales que tiene la educación la colocan como prioritaria en las asignaciones.

También es necesario definir en qué se debe de distribuir dentro de los diversos componentes del sector educativo, lo que suele ser más complejo por los diversos actores que están involucrados en la decisión. Diversos estudios apuntan a que dentro de los rubros que tienen mayores rendimientos para mejorar los aprendizajes de los alumnos, para fomentar la transición educativa entre niveles, reducir las brechas de aprendizaje y de oportunidades educativas, e incrementar la probabilidad de que con una educación adecuada los estudiantes se inserten exitosamente en el mercado laboral, destacan: 1) programas para fortalecer el desarrollo de habilidades docentes; 2) programas de primera infancia; 3) programas de reforzamiento académico; 4) programas para fortalecer las habilidades para la transición al mercado laboral; y 5) programas para fortalecer la infraestructura educativa y ampliar los recursos para el aprendizaje (mejores textos educativos, acceso a tecnología y su uso para fines educativos, etcétera). Para las asignaciones se buscaría que los diagnósticos de las necesidades en estas áreas pudieran guiar la toma de decisiones del gobierno y legisladores, al tiempo que hay que reconocer la inevitable influencia de determinantes políticos de grupos de interés en el ámbito educativo —por ejemplo, sindicatos magisteriales— que influyen en la distribución de los presupuestos en esta materia.

En su artículo 3º constitucional México reconoce que todos sus habitantes tienen el derecho a la educación. Sin embargo: 1) el acceso a la escuela sigue condicionado por el lugar de nacimiento; por ejemplo, en 2018 el 36% de los niños que nacieron en una comunidad rural o indígena no asistían a la escuela (INEE, 2019). 2) Hay una crisis de aprendizaje, de modo que 6 de cada 10 alumnos de primaria egresarán con grandes deficiencias en matemáticas y comprensión lectora, rezagándose tres años respecto a los alumnos de sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo, como Corea del Sur o Finlandia (OCDE, 2016). 3) No todas las personas terminan su trayectoria educativa: sólo 7 de cada 10 alumnos que ingresan a primaria llegan a media superior y sólo 5 la concluirán; otros 3 ingresarán a la universidad, pero sólo 2 terminarán sus estudios universitarios. 4) El mercado laboral castiga la falta de habilidades tanto educativas como socioemocionales, ya que, al terminar sus estudios, todas y todos los jóvenes

se enfrentarán al reto de insertarse al mercado laboral, pero pocos contarán con la formación adecuada para iniciar su vida laboral en el mercado formal con un salario bien remunerado.

Este es el panorama educativo que México se comprometió a cambiar cuando en 2015 firmó los ODS para el año 2030. El desafío no es menor teniendo en cuenta que el sistema educativo mexicano atiende a cerca de 36 millones de estudiantes de dos a 24 años, que acceden a los servicios educativos en condiciones sociales muy diversas. En ese momento, diferentes estimaciones presupuestales señalaron que México tendría que incrementar su gasto educativo en un 50%, tomando en cuenta los gastos promedio por alumno y las políticas asumidas tras la reforma educativa de 2013.

De 2015 a la fecha, el país ha enfrentado diversas perturbaciones económicas que lo han llevado a ajustar a la baja los presupuestos federales, incluyendo los recursos que se destinan a educación. El efecto más grande sin duda se registró en 2020 con la caída del PIB en 8% (INEGI, 2021) y del cual se espera una recuperación de los niveles previos hasta finales de 2023 (OCDE, 2017a). En este contexto, se realizó una revisión puntal del estado de las metas de los ODS a las que el país se había comprometido y se identificó que seis metas educativas del cuarto objetivo difícilmente podrán alcanzarse en 2030 si la legislación, el diseño de las políticas educativas, los presupuestos asignados para su implementación y las acciones de los diferentes agentes del sistema educativo no mantenían una alineación clara con el propósito de garantizar el derecho a la educación a todos los estudiantes. Desafortunadamente, el escenario no se mantuvo y los indicadores se deterioraron.

Tabla 1. Reporte de México del avance en 2019 de las metas del Objetivo 4 de la Agenda 2030

Meta	Descripción	Estado
4.1	De aquí a 2030, 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.	Estancado/ retrocediendo
4.2	De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.	Estancado/ retrocediendo

Tabla 1. Reporte de México del avance en 2019 de las metas del Objetivo 4 de la Agenda 2030

Meta	Descripción	Estado
4.3	De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.	Avance lento
4.4	De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	Estancado/ retrocediendo
4.5	De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.	Avance lento
4.6	De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.	Avance lento
4.7	De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.	Estancado/ retrocediendo
4.a	Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.	Avance lento
4.b	De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.	Retrocediendo

Tabla 1. Reporte de México del avance en 2019 de las metas del Objetivo 4 de la Agenda 2030

Meta	Descripción	Estado
4.c	De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.	Avance lento

Fuente: Elaboración de los autores con información de los indicadores de la SEP.

A los desafíos mencionados se suman los efectos del cierre de escuelas y el cambio de presencialidad a clases a distancia por la llegada del covid-19:

- ♦ *Caída de la matrícula escolar.* Con datos recientes del tercer informe de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, se sabe que durante el primer ciclo escolar a distancia la matrícula del sistema educativo nacional tuvo una reducción de más de 800 mil estudiantes. Esta reducción es más significativa en las escuelas privadas relacionado mayormente por las afectaciones económicas de los hogares.¹ Los servicios públicos deberían ser un soporte para absorber a los estudiantes de escuelas privadas; no obstante, están enfrentando limitaciones presupuestales y de atracción y retención de estudiantes, especialmente en la educación media superior.
- ♦ *Aumento del abandono escolar.* Un factor preocupante, especialmente para los niveles educativos donde los estudiantes están en edad de ingresar al mercado laboral, como lo son secundaria y media superior (Sanders, 2020; Wong, 2020), es el aumento de jóvenes que abandonan sus estudios, ya sea porque debido a las afectaciones económicas de sus familias se ven forzados a salir a buscar empleo para apoyar a sus hogares; o porque ante el desánimo y la frustración de no aprender realmente a la distancia, no encuentran una motivación para seguir con sus estudios y los dejan. A propósito de este indicador, las clases a distancia afectaron el seguimiento del control escolar de los diferentes sistemas educativos en los estados, reduciendo la calidad de

¹ Se calcula que con tres meses desde que se suspendieron las actividades por las medidas de contingencia sanitaria, al menos una persona perdió su trabajo en 68% de los hogares y al menos 44% de los hogares tuvo una disminución sustantiva de recursos (INEGI, 2020a).

las estadísticas que se reportan a las autoridades educativas federales y estatales. Esto lleva a que el indicador de abandono escolar pierda robustez y sea confiable para medir el tamaño del abandono durante el primer ciclo escolar a distancia (Fernández *et al.*, 2021).

- ♦ *Pérdida de aprendizajes adquiridos y programados.* La interrupción de clases provoca una pérdida de los aprendizajes en el mediano plazo que dependerá del acceso al aprendizaje remoto, la calidad de la instrucción, el apoyo en el hogar y el grado de compromiso (Hess, 2021). Estimaciones plantean que la pérdida de aprendizajes podría ser de aproximadamente entre el 30% y 40% de lo esperado en un año típico (Kuhfeld *et al.*, 2020). La OCDE señala que en países como México la pérdida de aprendizajes será más grave en los estudiantes más vulnerables (OCDE, 2021a). Estos estudiantes enfrentarán una pérdida de aprendizajes que va de uno hasta 1.5 años (Kaffenberger, 2021a; OCDE, 2021a).
- ♦ *Deterioro de las habilidades socioemocionales.* La paciencia, la perseverancia y la curiosidad intelectual serán las habilidades blandas más deterioradas como consecuencia de la cuarentena. Asimismo, existe evidencia de que, para los sectores menos favorecidos de la sociedad, la cancelación de clases presenciales puede afectar la percepción de la utilidad de la educación y minar la autoestima, aspectos clave para la inclusión en el sistema educativo. En una reciente encuesta telefónica a madres y padres de familia con hijas e hijos en escuelas públicas de educación básica se estimó que 7 de cada 10 niñas y niños estaban sufriendo afectaciones emocionales como enojo, ansiedad, tristeza y que incluso en 4 de cada 10 se registró aumento de peso (IEEC y Reforma, 2021).
- ♦ *Mayor dificultad para encontrar trabajo.* Ante las crisis económicas, los jóvenes tienden a aceptar trabajos peor pagados con reducciones de entre 20% y 40% de sus ingresos (Oreopoulos *et al.*, 2012). Con la crisis del covid-19 se estima que la pérdida de aprendizajes costará la pérdida de ingresos equivalentes a un año de trabajo. También debe esperarse una caída en el nivel de calificación y productividad de los trabajadores respecto a quienes no la padecieron (Mckinsey y Company, 2021). Este efecto complejo no sólo afectará la productividad y crecimiento del país, estimando un impacto en el PIB de 1% a 3% por la pérdida de habilidades en generaciones de estudiantes afectados (Viner *et al.*,

2020). A esto se suma que durante la pandemia las y los jóvenes fueron los más afectados por la contracción económica pues 23% de ellos que estaban laborando antes del inicio de la pandemia dejaron de trabajar por completo (INEGI, 2020a).

- ♦ *Mayor deterioro de la equidad género.* El porcentaje de hogares donde las madres son las principales cuidadoras aumentó en 16.5 puntos porcentuales a partir del segundo trimestre del 2020. El tiempo promedio dedicado a dicha tarea aumentó en 3.8 horas por día respecto de los niveles prepandemia, resaltando el peso adicional que cargan las mujeres para apoyar a sus hijas e hijos en sus estudios. En el caso de los estudiantes de preescolar las mujeres son responsables del apoyo en un 84.4%, seguido del nivel primaria con 77% y finalmente secundaria con 60.2% (INEGI, 2020b).

Este panorama apunta hacia las posibles consecuencias negativas de largo plazo en el bienestar de los niños y sus familias, así como el drástico impacto en la formación del futuro capital humano, la productividad del país y el bienestar social (Banco Mundial, 2021). Por ejemplo, la tasa de ocupación de mujeres se redujo a 40.7%, cifra similar a la de hace quince años, lo que implica un grave retroceso en la materia.

¿Qué tan resilientes son los recursos educativos para responder a la emergencia?

Nadie puede predecir una pandemia, pero sí puede asegurar las inversiones donde se tengan mayores retornos educativos. Si bien no existe una relación causal directa entre el aumento del gasto y la mejora de los resultados de aprendizaje, existen dos condiciones básicas para que mayores recursos destinados a la educación impacten en la mejora de los aprendizajes: 1) alcanzar un nivel mínimo de inversión y 2) aumentar la eficiencia con la que se ejercen los recursos, acotando su opacidad y fortaleciendo una rendición de cuentas sobre su uso.

Las lecciones de PISA para México en materia presupuestal invitan, en primer lugar, a mejorar los niveles de inversión en educación. Al tener un porcentaje considerable de escuelas trabajando con los mínimos in-

dispensables, los resultados educativos de los alumnos continúan siendo susceptibles de mejorar como resultado de un aumento de los recursos a su disposición. Esto va de la mano de una premisa de la OCDE en que existe un umbral presupuestal para proporcionar los recursos adecuados al sistema educativo de forma que, en vez de más recursos, sólo se requieran ajustes en las áreas en las que se invierte (OCDE, 2019). Actualmente la inversión en este rubro está por debajo de su nivel óptimo de inversión por alumno, que es de 89.092 dólares en la media de la OCDE.

Recientemente la Unesco (Giannini *et al.*, 20216; Unesco-EFAGMR, 2015) hizo un cálculo de los recursos adicionales que los países a nivel global necesitarán invertir en educación dado el lento avance en alcanzar los compromisos de los objetivos del desarrollo sostenible, a lo que se suman los efectos negativos en la educación derivados de la pandemia. En un cálculo conservador, los economistas de la Unesco estimaron al menos la necesidad de 205 mil millones de dólares adicionales a los presupuestos educativos existentes en el mundo. Ante este desafío presupuestal, la planeación de los gobiernos es fundamental. Lamentablemente, de las asignaciones presupuestales que se contemplan, por ejemplo, para 2022, no se puede percibir que haya dicha planeación en el caso mexicano que contemple una estrategia multianual para la recuperación de aprendizajes, atender el problema tanto de aumento en el abandono escolar como la caída en la matriculación —en particular de la media superior— y generar lo que se conoce como “segundas oportunidades educativas” para aquellos que busquen eventualmente regresar a las aulas tras abandonar sus estudios. A eso se suman costos, como lo sugiere la Unesco, de cara a la estrategia de regreso presencial que requiere de inversiones para la renovación de los espacios educativos (construcción de espacios adicionales, distribución de mobiliario distinto para permitir la “sana distancia”, inversiones en infraestructura para garantizar agua potable y equipos de higiene para prevenir la propagación del virus).

Enfocar los recursos para la equidad y mejorar la eficiencia del gasto educativo son componentes esenciales para mejorar la efectividad de la inversión educativa y hacerla más resiliente ante escenarios de vulnerabilidad. Evaluar estas dimensiones requiere en primer lugar repensar las metas educativas, las estructuras del financiamiento y la eficiencia con que se ejercen. Como afirmó recientemente la vicepresidenta para Desarrollo

Humano del Banco Mundial, Mamta Murthi, “es un momento crítico en el que los países necesitan recuperar los aprendizajes perdidos generados por la pandemia, invertir en educación remedial, y deben usar la ventana de oportunidad para construir sistemas educativos más efectivos, equitativos y resilientes” (Giannini *et al.*, 20216).

Estructura de la inversión educativa

El artículo 25 de la Ley General de Educación señala que el monto anual que la federación y los gobiernos estatales y municipales deben destinar a la educación no debe ser menor del 8 por ciento del PIB. En la práctica ya de tiempo atrás no se alcanza dicha meta: 6% del PIB y alrededor del 15% del presupuesto federal se destinan al rubro educativo. El gran financiador de la educación es y ha sido el gobierno federal, que aporta 8 de cada 10 pesos para sostener el sistema educativo en su totalidad. En términos del PIB, la inversión que la federación hace al sector educativo es del 3.6%.

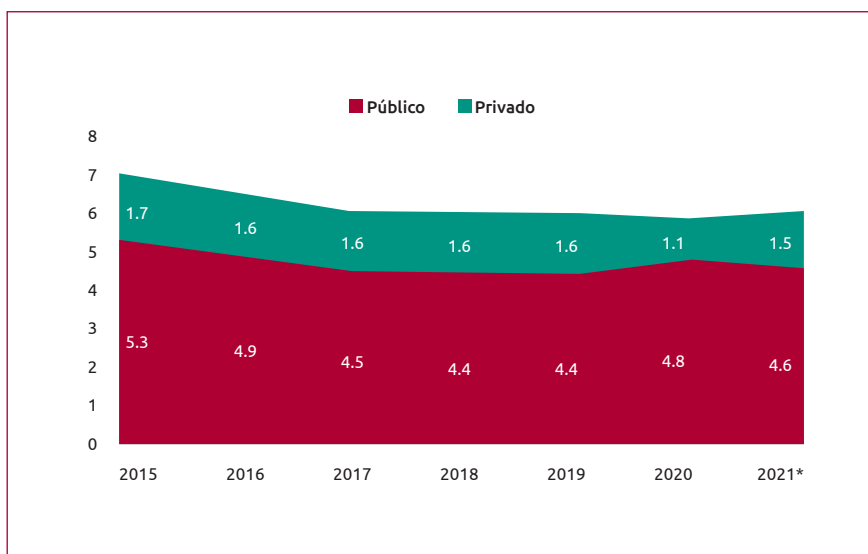


Gráfico 1. Evolución del gasto en educación como porcentaje del PIB (2015-2021*)

Nota: (*) Implica cifras estimadas con el PEF 2021.

Fuente: Elaboración de los autores con base en los informes de gobierno de la Secretaría de Educación Pública (2021).

El gran problema es que 8 de cada 10 pesos se destinan a financiar sueldos de los docentes y de la burocracia del sector, colocando a México como uno de los países que más invierte en este rubro y con un margen estrecho para completar sus inversiones en las otras áreas necesarias dentro del sector educativo. Otro problema que aqueja el financiamiento a la educación es el acuerdo fiscal que guarda la federación con los estados. Los gobiernos estatales y municipales son altamente dependientes de las transferencias federales (tanto las participaciones como aportaciones), por lo que cuando el presupuesto federal no aumenta ante escenarios de bajo crecimiento, caídas en la recaudación y/o impactos negativos en la economía, en los estados el margen para incrementar recursos para la educación se reduce aún más.²

Con estos esquemas de financiamiento los estados registran una participación de apenas el 18% del presupuesto, mientras que el gasto privado es del 27% y corresponde, en su mayoría, al esfuerzo que realizan los hogares con sus estudiantes. La situación de dependencia es aún mayor en ocho entidades federativas,³ donde el gasto educativo federal compensa la baja recaudación de las entidades y los recursos escasos que destinan a la educación.

² Es preciso reconocer que cuando los precios de petróleo fueron altos y se distribuyeron mayores recursos a través de participaciones a las entidades federativas, los gobiernos estatales tampoco hicieron mayores inversiones en educación. Una de las omisiones históricas de los gobiernos estatales es el incumplimiento para transparentar los recursos que invierten en infraestructura educativa y que, de acuerdo con las reglas del Fondo de Aportaciones Múltiples, deberían especificar los criterios de distribución en las escuelas beneficiadas con recursos de infraestructura. También debe recordarse la resistencia de la mayor parte de las entidades por aumentar su recaudación con los instrumentos fiscales a su disposición, al grado del absurdo que en su momento varios de ellos decidieron dejar de cobrar, por ejemplo, el impuesto a la tenencia cuando esta facultad les fue transferida directamente por parte del gobierno federal.

³ Estos estados son Chiapas, Guanajuato, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México, Veracruz, Sinaloa y Durango.

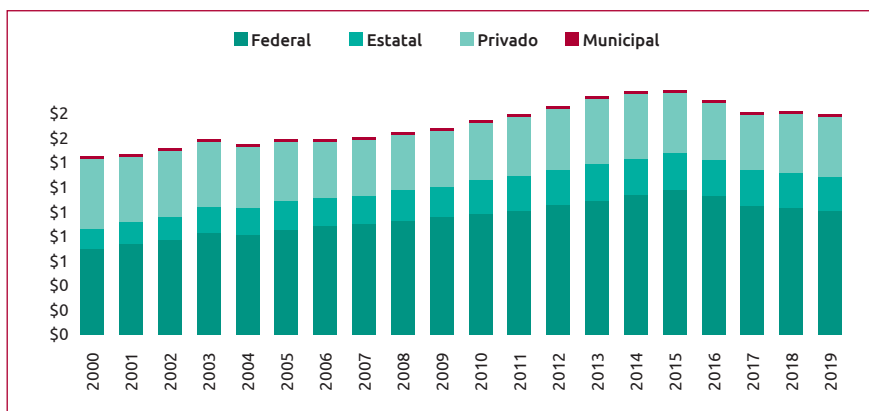


Gráfico 2. Gasto educativo por fuente de financiamiento de 2000 a 2020.

Nota: (*) Implica cifras estimadas con el PEF 2021.

Fuente: Elaboración de los autores con base en los informes de gobierno de la Secretaría de Educación Pública (2021).

Otro desafío en México es la distribución del gasto por nivel educativo. La mayor parte del presupuesto educativo es absorbido en la atención de los servicios de educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Tan sólo a este nivel se destina el 63.44% del presupuesto, el 13.18% a media superior y el 17.27% a superior. Para el caso de educación para adultos y posgrado se destina en conjunto apenas el 2%, mientras que el resto es para otros servicios y actividades relacionadas con la educación (4.20%). Si esta distribución se ve por alumno, destacan las asimetrías en la distribución del presupuesto, mientras que en educación básica y media superior se destinan alrededor de 20 mil 136 pesos anuales por alumno, mientras que en la educación superior el monto asciende a poco más de 66 mil pesos. Si bien podría argumentarse que los costos asociados a cada nivel educativo son distintos, las diferencias entre el financiamiento por alumno son significativas.

Si se analizaran los programas educativos de acuerdo con el principal objetivo que tienen que cumplir, se tiene que los esfuerzos se orientan mayoritariamente en aumentar la cobertura de los servicios educativos (72%). El 18% del dinero se destina a programas con la finalidad de mejorar los aprendizajes y sólo 10% del presupuesto educativo a programas con la finalidad principal de reducir la desigualdad educativa.

Una asignación de recursos que no considera criterios de equidad

La forma en que se distribuyen los recursos tampoco obedece a un criterio de equidad. Hasta ahora, se ha relegado a segundo plano la atención a la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica. Si bien este gobierno se ha comprometido a promover la universalidad y obligatoriedad del derecho a la educación, presupuestalmente se le ha destinado menos recursos para atender las necesidades educativas de los menos favorecidos. Ello, pese a que una meta del ODS-4 es reasignar recursos públicos para llegar a los grupos desfavorecidos e igualar sus oportunidades educativas.

La distribución presupuestal continúa con marcadas diferencias por alumno y entidad. En los estados de mayor marginación el gasto por alumno es menor que en los estados con mejores condiciones socioeconómicas. Por ejemplo, en Baja California, un estado con bajos niveles de marginación y menor número de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, se invierten por alumno 16 405 pesos. Esto equivale a dos veces lo que se destina por alumno en Chiapas, un estado en la que su población tiene mayor vulnerabilidad educativa. Casos similares los tenemos cuando comparamos los recursos que destinan en Coahuila o Nuevo León con los recursos en Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

A esta distribución se suman los recortes que han experimentado los diferentes programas que tienen el componente de atender la desigualdad. Primero, en 2020 se aprobó un recorte a los programas de inclusión y equidad del 18.8% y en 2021 del 70% de los recursos. Las mismas dependencias o direcciones encargadas de atender a este sector poblacional también han experimentado recortes presupuestales: es el caso de la Dirección General de Educación Indígena (−50%) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo, que atiende a comunidades rurales (−17%).

Tampoco se consideraron partidas específicas para desarrollar una estrategia de atención a distancia que cubriera la brecha tecnológica de los estudiantes menos favorecidos. La atención para este grupo se limitó a la transmisión de contenidos educativos a través de la televisión —el programa denominado Aprende en Casa— el cual incluso en su primera etapa tampoco llegó a este sector de la población dado que sus transmisiones estaban limitadas a la televisión pública, que tiene menor cobertura en el

país que la televisión privada. Menos del 50% de los estudiantes que potencialmente podrían aprovechar el programa lo hizo por dicha limitación de cobertura. Fue hasta la segunda etapa del programa que este porcentaje aumentó con las alianzas que la SEP realizó con las cadenas de televisión más representativas del país para aumentar la cobertura de las transmisiones. No obstante, los programas transmitidos no siempre se ajustaban al currículo o se apegaban de forma coherente con los horarios de trabajo de los alumnos. La estrategia tampoco fue acompañada de guías efectivas para alumnos, maestros y padres de familia, para que aquellos que lograsen ver los programas pudieran potenciar los beneficios educativos de las lecciones transmitidas.

La radio fue otra alternativa para la difusión de los contenidos a distancia en las comunidades en situación de mayor vulnerabilidad como Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Los libros de texto gratuito (LTG) fueron, a su vez, los recursos que sostuvieron el aprendizaje a distancia y compensaron de alguna manera la falta de conectividad y equipos de cómputo. Pero es necesario recordar que aproximadamente en el caso del 10% de los estudiantes en zonas de mayor marginación, dichos libros no llegan (INEE, 2019). Por lo tanto, de forma compensatoria se diseñaron materiales impresos y cuadernillos para que estos estudiantes continuaran sus actividades escolares. Irónicamente, en un año las autoridades que negaron previamente la importancia de dar a los estudiantes su propio paquete de LTG —postura de justificación ante el retraso en su producción—, reconocieron su importancia para la continuidad de aprendizajes a distancia.

Por su parte, la creatividad de los docentes y directivos fue clave para incluir a los estudiantes que no podían acceder a los principales recursos de educación a distancia. Fueron ellos los que terminaron asumiendo el reto de adaptar sus clases para no dejar en el rezago a sus estudiantes en condiciones de mayor adversidad. Recurrieron a pegar actividades y tareas en las entradas de las escuelas para que los papás o estudiantes las retomaran; algunos grabaron sus clases y las subieron a YouTube, enviaron materiales o tareas a través de redes sociales como Facebook o Whatsapp e incluso llegaron a visitar a sus alumnos en casa para revisar trabajos o dejar tareas. Nuevamente en esta diversidad de estrategias brilló por su ausencia el apoyo de las autoridades educativas.

La ineficiencia presupuestal, el signo más representativo acerca de la distribución de los recursos educativos

De 76 programas presupuestales que tenía la SEP en 2018, se hizo una reestructura de forma que en 2021 se cuenta con 38 programas presupuestales. En el Presupuesto de Egresos de 2021 se realizó la reorganización más fuerte, al desaparecer 15 programas que en 2020 recibieron 11 mil 577 millones de pesos. Entre ellos destaca la eliminación de los siguientes programas: Escuelas de Tiempo Completo, Evaluaciones Educativas, Desarrollo de Aprendizajes Significativos de Educación Básica, entre otros. De acuerdo con la cuenta pública de 2020, si se considera la estructura programática del gasto educativo, de los 38 programas que están a cargo de la SEP sólo tres de ellos gastaron conforme a lo aprobado, 17 gastaron más que el presupuesto aprobado con sobreejercicios de hasta el 472%, mientras que 28 registraron subejercicios.

En términos de eficiencia presupuestal tampoco estamos haciendo mucho por mejorar el uso de los recursos. Las autoridades federales han estado canalizando la mayor inversión en donde se tienen menos retornos sociales en educación. Si analizamos los distintos programas educativos, encontramos que el gobierno actual ha decidido disminuir recursos para la formación de habilidades y para la gobernanza y administración del sistema educativo. Al mismo tiempo, ha favorecido presupuestalmente los programas para el acceso a la escuela, infraestructura y materiales educativos, así como el deporte y la cultura.

Al analizar la distribución del presupuesto en 2021 por objetivos se observa que 24% de los recursos se destinaron para becas, las cuales no están focalizadas en beneficiar a los menos favorecidos, ni están acompañadas de estrategias complementarias imprescindibles como tutorías o acompañamiento docente para recuperar aprendizajes y acotar la posibilidad de abandono escolar. De hecho, previo al inicio de la pandemia, la matrícula en educación media superior se redujo por primera vez desde el año 2000 en 1.8%, lo cual confirma evaluaciones como las de Coneval, que apuntan a la limitación de este tipo de apoyos como estrategia para atender el problema de abandono escolar (Coneval, 2020; Fernández *et al.*, 2021).

Además, se destinó 5% del presupuesto educativo para infraestructura y materiales educativos; 2% para desarrollo de habilidades educativas, cultura y deporte; 1.5% para primera infancia; y 0.1% para profesionalización docente. Asimismo, por objetivo principal de gasto, 60% del presupuesto es para actividades de gestión gubernamental y administración, que contempla desde la operación de planteles hasta el pago de funcionarios. De estos componentes, la capacitación docente, el desarrollo de habilidades educativas y las estrategias de primera infancia son las más importantes, pero reciben pocos recursos.

Educación en primera infancia

Las brechas educativas se forman desde los primeros años de vida y con el tiempo se vuelven irreversibles. Invertir en este rubro permite que los niños logren desarrollar sus capacidades y habilidades para, con ello, avanzar hacia la equidad educativa. Una propuesta integral en esta materia debería contener apoyos para: 1) trabajo con padres de familia, 2) salud y nutrición en la primera infancia y 3) acceso a programas de desarrollo infantil temprano y preescolar de calidad. A pesar de ello, el gobierno federal sólo asignó el 1.5% del presupuesto educativo de 2021 para educación inicial (4 mil 655 millones de pesos) a través de dos programas: Fortalecimiento de la educación inicial y Educación inicial y básica comunitaria. Entre 2019 y 2020 se acumuló un recorte presupuestal del 17% en dichos programas.

Aunque en las reformas legislativas de 2013 se definió que se aumentarían recursos para fortalecer la cobertura educativa, en el caso de primera infancia y el preescolar la inversión actual es insuficiente. Es necesario recordar que hay apenas una cobertura de 1% para los niños de 0 a 3 años y de 70% de cobertura preescolar para niños entre 4 y 6 años. La asignación actual resulta precaria para impulsar una estrategia de trabajo con los padres de familia o para fortalecer una ruta intersectorial que considere la dimensión de salud y nutrición como complementos de la política educativa. Esto explica en parte por qué la cobertura de primera infancia de 2020 a 2021 se contrajo de 8.7% a 6.3% y la de preescolar de 71.8% a 65.6% (SEP, 2021).

Fortalecimiento del papel de los docentes

La investigación educativa afirma que los maestros son el factor más importante, no el único, pero sí el más relevante, para mejorar los aprendizajes de los estudiantes, desarrollar habilidades y cerrar las brechas educativas. Sin embargo, para que esto sea posible, se debe apostar al fortalecimiento de su formación y capacitación, que va más allá de mejorar salarios. También se requiere mejorar las condiciones de formación inicial de los profesores, los criterios de su selección y asignación a las escuelas, así como el acompañamiento que se les da cuando ya están en servicio y proveerles los incentivos, no necesariamente monetarios, que contribuyan a revalorizar su papel como docentes.

En el marco de la reforma educativa aprobada en 2019, el presidente López Obrador y el entonces secretario de Educación, Esteban Moctezuma, expresaron reiteradamente que dicha revalorización tenía que incorporarse incluso al texto constitucional. Así, en dicha reforma se reconoció en el artículo 3º constitucional que “Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional”.

Sin embargo, en México los docentes son lo más importante hasta que hay que invertir en su acompañamiento y capacitación: en 2021 sólo se propusieron 240 millones de pesos para la capacitación de los maestros, con un recorte al programa de Desarrollo Profesional Docente del 49% y la desaparición de cuatro programas presupuestales (Programa Nacional de Convivencia Escolar, Programa de Carrera Docente, Desarrollo de Aprendizajes Significativos de Educación Básica y Fortalecimiento a la Excelencia Educativa). En total se contempló un recorte de 89% para la inversión docente, justo cuando más se necesita apoyar el desarrollo de estrategias pedagógicas para enseñar a distancia, y contra todas las recomendaciones internacionales y nacionales.

En su conjunto, desde 2019 el gobierno del presidente, que dice caminar junto al magisterio, ha implementado recortes acumulados del 87 % comparado con lo que la administración anterior destinó para este fin en su

último año de gobierno. Asimismo, como hemos señalado recientemente, una buena estrategia para el acompañamiento docente requiere capacitación y apoyo de asesores técnicos pedagógicos especializados; las autoridades no podrán hacer mucho al respecto sin dinero para su contratación.

Becas para atraer y mantener a más estudiantes en el sistema educativo

El programa de Beca Universal para estudiantes de Educación Básica y Media Superior Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro se utilizó como un instrumento para hacer llegar los recursos a los hogares durante las clases a distancia. Si bien los programas de transferencias suelen ser la primera opción para apoyar a los estudiantes con mayores desventajas, la evidencia señala que este tipo de programas son buenos para aumentar la matriculación sólo 18% en el caso de las transferencias no condicionadas, y en un 60% en el de los programas con condiciones estrictas y firmes mecanismos de seguimiento (Baird *et al.*, 2014; Ibarrarán *et al.*, 2017).

No obstante, cuando el gobierno federal tomó la decisión de universalizar las becas, estos recursos tendieron a beneficiar a los estudiantes de los deciles más altos, afectando a aquellos que pueden presentar más desventaja para transitar en el sistema educativo (INEGI, 2020c). Tres años después de la decisión de universalizar el programa, la realidad choca con las creencias de sus promotores, por lo que se registró una contracción histórica de más de 800 mil estudiantes matriculados en el sistema educativo nacional, especialmente en media superior, que ha tenido una caída histórica en su matriculación por dos años consecutivos. Es decir, a pesar de los innumerables recursos destinados para becas en este nivel educativo, no se logró incentivar a más jóvenes a continuar estudiando y a concluir sus estudios.

Más recursos para infraestructura

Es cierto que el regreso a clases presenciales requiere que primero se garanticen las condiciones de higiene de los planteles. Incluso antes de la pandemia, el programa de la Escuela es Nuestra prometía mejorar la in-

fraestructura de las escuelas del país. No obstante, el incremento de recursos para el programa en 2021 (y que se mantiene en la propuesta para 2022) no ha sido acompañada de transparencia en su distribución y ejercicio en las escuelas beneficiadas.

El programa nació con una proyección de inversión inicial de 21 mil millones de pesos que se buscaba fueran financiados en un 50% por los estados. Lo que hasta ahora se sabe es que entre 2019 y 2021 la federación ha asignado esos 21 mil millones sin contar con recursos estatales. Para 2022 se proponen 13 mil 964 millones para el programa. Sin embargo, hasta ahora no se conoce el tipo de obra que se ha desarrollado en cada escuela y si se han ejercido los recursos asignados en mejoras de infraestructura para los desafíos de la pandemia (por ejemplo, proveer de agua potable a las escuelas, mejorar sus baños, adecuar la ventilación de las aulas, entre otros) o cuáles han sido los criterios utilizados por las comunidades educativas para el uso de los recursos recibidos a través de este programa.

Lo que sabemos hasta ahora es que beneficia a 173 mil 742 escuelas, que representan el 12% de las escuelas de educación básica del país. De ellas, el 58% son de muy alto nivel de marginación. Los recursos asignados al programa representan más del 60% de los recursos de infraestructura. La Escuela es Nuestra ha absorbido recursos de otros programas mediante los que se ha financiado la mejora de la infraestructura educativa. Dentro de los grandes desafíos en su operación se identifican áreas posibles para el mal uso de los recursos porque no cuenta con criterios de transparencia y rendición de cuentas, salvo que se promete que cada comité en las escuelas pegará en el periódico mural el listado de los recursos devengados. ¿Cuáles son los criterios de selección de proveedores? ¿En caso de ser posible se cuenta con facturas que documenten los gastos? ¿Existe una revisión técnica para que en el caso de la infraestructura se certifique que las reparaciones en las escuelas cumplan con los criterios de seguridad escolar y evitar problemas como en los planteles que, en su mayoría, habían tenido ampliaciones de autoconstrucción cuando fueron dañadas por el temblor de 2017? Hay nula información para responder estos cuestionamientos. Peor aún, la Auditoría Superior de la Federación no ha contemplado en sus programas anuales de auditorías la revisión de este programa.

En dos años de ejercicio de los recursos del programa no se observan mejoras significativas en las condiciones de infraestructura. De acuerdo

con indicadores de la propia Secretaría de Educación Pública, se pasó de 66.7% escuelas con lavado de manos a 74.5% en educación básica y de escuelas con conexión a agua potable de 71.7% en 2019 a 75% en 2020 para el nivel básico (SEP, 2021). Asimismo, también llama la atención que en el Tercer Informe de Gobierno y, tras año y medio de educación a distancia, se registre una reducción de hasta el 3% de las escuelas que contaban con equipamiento básico como computadoras e internet.

En contraste, no se identifican partidas específicas para atender las limitantes tecnológicas de estudiantes y profesores que faciliten el aprendizaje a distancia. Además, destaca la falta de recursos para la producción y distribución de materiales educativos, cuando desarrollar contenidos de aprendizaje es necesario para fortalecer la estrategia de aprendizaje en casa, pues pese a que se contempló el regreso a clases presenciales el 30 de agosto, hasta el 15 de septiembre, según información dada a conocer por la propia titular de la SEP, sólo 37% de la matrícula del sistema educativo nacional está acudiendo de manera presencial a las aulas. Con ello, se evidencia aún más la necesidad de recursos para que, además de la impresión de los libros de texto o cuadernillos, se puedan desarrollar contenidos innovadores para la televisión, radio o plataformas educativas por internet que apoyen con mayor eficacia a los millones de alumnos que permanecen educándose a la distancia.

Problemas del mal uso de los recursos educativos

A más de año y medio de iniciada la emergencia educativa derivada de la pandemia, se carece de una estrategia clara para recuperar los aprendizajes afectados, atender los retos emocionales entre los estudiantes y establecer programas para dar una segunda oportunidad educativa a aquellas niñas, niños y jóvenes que por distintos motivos abandonaron sus estudios o dejaron de matricularse para el ciclo escolar 2021-2022. A las restricciones presupuestales se suman problemas en el ejercicio de los recursos destinados a la educación.

Los problemas más significativos que se observan en la forma en que se ejercen los recursos son:

- ♦ *Problemas en la nómina magisterial.* En 2019 se detectaron 44 mil plazas con irregularidades que costaban más de 5 mil millones de pesos a la federación (Fernández, 2019). Hasta la fecha no se ha reportado la recuperación de los recursos erogados indebidamente, se ha retrocedido con los niveles de transparencia con los que presentaban los reportes de la nómina magisterial y se desconoce la implementación de medidas específicas para corregir estos pagos indebidos en la nómina federalizada de educación básica.
- ♦ *Sobreejercicio de recursos.* De los 17 programas que presentan un sobrejercicio, el más preocupante es el programa de Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación, al ser un programa con numerables observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación por un presunto manejo irregular de los recursos (ASF, 2019).
- ♦ *Desvíos.* Es común que con recursos federales que se transfieren a los estados se cometan desvíos que suelen tardar en detectarse. Por ejemplo, el desvío de 250 millones de pesos por el gobierno de Chihuahua mediante empresas fantasma, los cuales fueron a parar en financiamiento de campaña en 2016. A la fecha ese dinero sigue sin recuperarse y sin que se haya fincado responsabilidad penal contra quienes cometieron los delitos (Rivas, 2021).
- ♦ *Recursos no ejercidos.* Por falta de mecanismos de distribución o reglas claras de operación, hay programas que registran subejercicios que limitan el alcance de las estrategias; por ejemplo, el programa de inglés que en 2019 sólo ejerció el 80% de su presupuesto, pero no pudo comprobar la mitad de los gastos financiados con sus recursos.

Sólo será posible gastar mejor los recursos disponibles si las autoridades utilizan la creciente información disponible para diseñar, focalizar y calibrar los programas implementados para resolver las debilidades educativas en el país. Un gran pendiente para el país es robustecer la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los presupuestos educativos, a fin de que se corrijan los vicios de discrecionalidad y de corrupción en el uso de los recursos públicos del sistema educativo nacional.

Inversión a prueba de crisis

La crisis económica tras la pandemia está afectando el financiamiento público y privado de la educación. Por ello, es esencial priorizar la inversión en aquellas estrategias donde se encuentren los beneficios educativos más altos y que estén alineados a contrarrestar los efectos de la pandemia. Esto, a su vez, requiere utilizar criterios técnicos transparentes para establecer las prioridades a financiar en los siguientes años. Mientras tanto, para cerrar el año escolar, hay tres condiciones delicadas que se deben asegurar: 1) los presupuestos operativos de los planteles para el ciclo escolar 2021-2022, 2) las remuneraciones de profesores, directores y de personal no docente para mantener activas las clases y 3) medidas para ayudar con la carga financiera de las familias.

Invertir en programas de recuperación de aprendizajes, fortalecimiento de habilidades docentes y rematriculación podría evitar los peores efectos de esta crisis para la educación y ser manejable en un entorno de restricción presupuestal (SHCP, 2021a). En este escenario, es poco probable que el país alcance las metas educativas propuestas para 2030 como parte de sus compromisos en los ODS. Sin embargo, las autoridades aún podrían desarrollar estrategias que contengan las afectaciones educativas derivadas de la pandemia y evitar un deterioro educativo mayor.

Diversas investigaciones (Banco Mundial, 2020; Morduchowicz, 2021; OCDE, 2021a y 2021b) han señalado la preocupante contracción de los presupuestos educativos en el mundo como consecuencia de los impactos económicos y de las reestructuraciones presupuestales que los gobiernos realicen para atender las necesidades de salud. Sin embargo, varios países han dado ejemplo de que sin incrementar recursos se puede responder al desafío educativo. Por ejemplo, en el caso de Australia se diseñó un financiamiento para cursos de capacitación y préstamos a estudiantes. Canadá ofreció una subvención para apoyar a los recién egresados para continuar sus estudios y apoyó a programas de becas focalizados en aquellos estudiantes que menos recursos tienen. Otro par de ejemplos son Italia y Reino Unido, que brindaron recursos a escuelas para mantener estrategias de aprendizaje en formato híbrido, así como capacitación a sus docentes y apoyos para que las escuelas se mantengan abiertas en periodos vacaciones para que impartan cursos remediales a quienes menos tienen (OCDE,

2021a). De acuerdo con un rastreador de políticas del FMI, países muy diversos como Guinea Ecuatorial, Etiopía, Panamá, Suecia y Tonga han destinado recursos adicionales para la educación como parte de sus paquetes de estímulo fiscal. Hay otros países, como Argelia, que están haciendo los esfuerzos fiscales para asegurar que el gasto educativo esté protegido en estos momentos de crisis económica (Banco Mundial, 2020).

Otras estrategias que han contribuido a la mejora de la equidad es determinar que las asignaciones o partidas presupuestales tengan en cuenta factores socioeconómicos, como niveles de pobreza y localización geográfica. La alternativa de enviar los recursos de manera directa a los planteles —como se hace con el programa referido La Escuela es Nuestra— tiene que estar acompañado de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que permitan garantizar que los recursos realmente se destinen para resolver problemas como los de infraestructura, típicos de las escuelas localizadas en zonas de mayor marginación.

Inversión en pruebas diagnósticas y cursos para recuperar aprendizajes

Un área a la que es imprescindible destinar recursos para contener las afectaciones educativas por el covid-19 y proteger los avances de las metas del 4º ODS es 1) preparar programas remediales para desarrollar los aprendizajes no alcanzados por los meses de clases a la distancia y 2) centrarse en los aprendizajes fundamentales del currículo y darle mayor flexibilidad para permitir una estrategia multianual, de forma que los estudiantes adquieran los conocimientos y habilidades que se contemplan en el sistema educativo. Con el regreso a clases se puede conservar el mismo docente en la transición de grado de sus estudiantes (Hill *et al.*, 2018) para ayudar en la recuperación de aprendizajes, pero hay límites a cuántos de los docentes pueden acompañar a sus alumnos en la transición al siguiente grado escolar. Por ello, es aún más importante la creación de estrategias remediales, con tutorías focalizadas en grupos pequeños (de preferencia no mayores a cinco alumnos para mantener su efectividad; Schueler, 2020). Una alternativa de este tipo podría lograrse mediante la capacitación a los jóvenes que hasta ahora han participado en el programa de becas de Jóvenes Cons-

truyendo el Futuro o Benito Juárez, de forma que pudiera tenerse mejores resultados a los sustantivamente limitados que han tenido (como se ha documentado por la ASF, el Coneval y Roldán *et al.*, 2021).

Adicional a estos recursos, será necesario invertir en pruebas diagnóstico para identificar las áreas de aprendizaje más afectadas durante las clases a distancia. De esta manera las estrategias remediales y clases ordinarias se pueden focalizar a estos contenidos y agrupar a los estudiantes para personalizar las estrategias remediales (Duflo *et al.*, 2011). Es importante enfatizar que la gran pérdida de aprendizajes que se registra por las suspensiones de clases se debe a que los currículos no se adaptan a los aprendizajes ganados de los alumnos. El “enfoque de enseñanza en el nivel correcto”, promovido por Pratham en India, ha demostrado que adaptar la instrucción a los niveles de aprendizaje de los niños puede producir ganancias masivas de aprendizaje (Kaffenberger, 2021b).⁴

Capacitación, capacitación, capacitación: la necesidad de invertir más y mejor en docentes y directivos

Todos los cambios que se están previendo para la educación a partir de la pandemia implican invertir en el trabajo con los docentes. Avanzar en esta dimensión significa determinar las necesidades profesionales, socioemocionales y financieras de los docentes para implementar una estrategia efectiva de aprendizaje híbrido. Hasta ahora, cuando dicha estrategia ha existido, el pago de la conexión a internet, los mensajes por celular y la adaptación de estrategias tecnológicas ha salido, en su mayor parte, del bolsillo de profesoras y maestros que han podido sufragar estos gastos adicionales para mantener el aprendizaje a distancia. Sin embargo, para atender simultáneamente a sus estudiantes en condiciones en las que un número de ellos acude presencialmente al aula y otros apuestan por aprender a la distancia, es imprescindible la inversión tanto en estrategias

⁴ Pratham es una organización de innovación educativa que desde 1995 ayuda a mejorar la calidad de la educación en India.

tecnológicas como de capacitación que lo hagan viable. De lo contrario, pese a que la autoridad ha hablado de un regreso voluntario al salón de clases para los estudiantes y de un modelo que combina presencialidad con clases a la distancia, en los hechos sin recursos esta estrategia educativa está condenada al fracaso.

Es necesario fortalecer la calidad de talleres, seminarios o actividades entre pares para que los docentes puedan fortalecer las áreas en las que sienten mayores dificultades. Por ejemplo, diseñar contenidos educativos para presentar de manera virtual; estrategias pedagógicas para transmitir los contenidos de sus clases, guiar la descarga de contenidos curriculares y enfocarse en los aprendizajes fundamentales; estrategias de evaluaciones de aprendizaje tanto de manera presencial como a la distancia; guías de recomendaciones para que no terminen abrumando a los alumnos con exceso de clases, trabajos y tareas, entre otras actividades (Banco Mundial, 2021). Asimismo, será fundamental facilitar la comunicación entre los docentes, de forma que se pueda establecer una estrategia multianual para la recuperación de aprendizajes, la contención emocional de los estudiantes y la recuperación de la mayoría de los alumnos que han abandonado sus estudios o que han decidido no matricularse para el ciclo escolar 2021-2022 (Unesco, 2020).

La inversión en estrategias de acompañamiento docente para momentos críticos como el que atravesamos puede aprovechar la experiencia internacional y nacional en formación docente e innovar con estrategias de bajo costo. Por ejemplo, una estrategia de capacitación docente entre pares para mejorar la pedagogía de clase en línea puede requerir a un profesor líder que opere con un grupo de maestros a través de las plataformas virtuales dispuestas por la SEP, por radio o incluso por Whatsapp. Estrategias de este tipo no sólo deben ser paliativos para el corto plazo, sino inversiones que permitan robustecer la capacitación de los docentes para que en una estrategia multianual vayan atendiendo la crisis educativa que está produciendo la pandemia.

Condiciones básicas de higiene

Asegurar la distancia mínima de 1.6 metros entre alumnos implicaría activar clases con aulas sólo para 10 o 15 alumnos. Lo que implica 1) disminuir

contenidos de clases; 2) intercalar días de asistencia; 3) flexibilizar horarios de entrada y de salida; 4) mantener estrategias a distancia, incluyendo estrategias para evitar la aglomeración de pasillos y patios escolares; y 5) acondicionar espacios para aislar a los alumnos que presenten síntomas.

Al entrar al plantel, las medidas de control de temperatura, el uso de cubrebocas obligatorio, la distribución de gel antibacterial y el lavado de manos deberían ser la norma. La realidad es que el lavado de manos es un reto para al menos 25% de los planteles de educación básica, donde no hay acceso a agua potable, de acuerdo con cifras de la SEP (2021). A eso hay que añadir el 32% de las escuelas, donde el acceso a este servicio sólo está disponible un par días a la semana, y el 23% donde sí tienen agua para el lavado de manos, pero esta se encuentra en tambos u otro tipo de contenedor, con los riesgos sanitarios que eso implica. Sumemos a esto la poca disponibilidad de jabón o gel antibacterial y demás requerimientos sanitarios adicionales para desinfectar al inicio y de manera periódica los 265 mil 277 planteles del país. Garantizar la provisión de cubrebocas en aquellas comunidades educativas de las colonias más marginadas del país tendría que estar fuera de duda, pero la autoridad federal —como alternativa en su guía de regreso a clases presenciales— ha señalado la obligación de cubrebocas “artesanales”, aspecto que pareciera servirle para diluir la responsabilidad de las autoridades educativas federales y de los estados para una provisión de barbijos destinados a los estudiantes de las escuelas con mayor nivel de marginación.

Atender todos estos problemas requerirá soluciones diversificadas y focalizadas. Como primer paso es importante identificar cuáles son las escuelas que presentan una mayor deficiencia en los servicios básicos para la higiene escolar, de forma que se puedan canalizar recursos de infraestructura. La geolocalización e información de instrumentos para detectar condiciones de infraestructura, como los elaborados en su momento por el extinto Instituto Nacional para la Evaluación Educativa,⁵ pueden ser una guía en esta tarea. Garantizar el suministro de materiales de higiene para las escuelas debiera ser un mínimo fuera de todo cuestionamiento, pero repor-

⁵ La Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje tiene información de las condiciones de los planteles para los diferentes niveles educativos <https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/ecea/>

tes de prensa refieren cómo, ante la insuficiencia de los recursos brindados por las autoridades educativas (federal y estatales), han sido las propias comunidades las que se han organizado para financiar estos insumos de limpieza. Grandilocuentemente, cuando se aprobó la reforma educativa en 2019, sus promotores subrayaron que se garantizaba que dichas cuotas estarían prohibidas y serían consideradas ilegales. Incluso la Ley General de Educación detalla en su artículo sexto: “Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos. En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna”.

La realidad es que, sin estas cuotas, miles de escuelas no tendrían los insumos mínimos para garantizar jabón, papel de baño y otros insumos de limpieza y reparaciones menores que deben enfrentar las comunidades educativas que no pueden esperar las promesas de recursos que no llegan de las transferencias federales o los complementos estatales y municipales.

La necesidad de invertir en una educación post-covid más equitativa y resiliente

La pandemia está imponiendo desafíos de gran magnitud al sistema educativo. También abre una ventana para hacer una reflexión obligatoria de cómo reestructurar su funcionamiento, pues la educación tal y como la conocíamos antes de la pandemia, además de no producir resultados de aprendizajes de calidad para la mayoría de los estudiantes, tampoco había dotado de equidad de oportunidades para acceder y continuar trayectorias educativas a la mayoría de los estudiantes. Las afectaciones educativas derivadas de la pandemia han profundizado aún más esta problemática, sumando a ello desafíos mayores, como son los del orden socioemocional en un número importante tanto de estudiantes como docentes. A ello, como se ha referido, se suma la caída de la matriculación y el incremento de niñas, niños y jóvenes que han abandonado sus estudios. Enfrentar este escenario demanda políticas educativas bien calibradas en los aspectos con mayor retorno social, mediante una coordinación efectiva entre autorida-

des federales y estatales que, a la luz del año y medio de clases a distancia, difícilmente se logrará.

Las asignaciones presupuestales en lo que va del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador no cumplen con las metas constitucionales y legales a las que se comprometieron las autoridades federales desde 2019 con una nueva reforma educativa. No permiten avances en las metas del cuarto objetivo de desarrollo sostenible en materia educativa, ni son las adecuadas para financiar políticas para atajar la emergencia educativa derivada de la pandemia. Poco uso se ha hecho de la evidencia para guiar las asignaciones a las áreas educativas con mayores beneficios. Prueba de ello es la cancelación de las escuelas de tiempo completo, cuando simultáneamente se aumenta el dinero para becas generalizadas con nulo enfoque para beneficiar a los más necesitados y complementarlas con estrategias de tutorías y/o acompañamiento docente que evite que los beneficiarios terminen abandonando sus estudios, como ya comenzaba a ocurrir en media superior antes de la pandemia. La propuesta de asignaciones para 2022 adelanta un escenario aún más crítico, pues no prioriza ninguna de las áreas esenciales para contener la crisis educativa y hacer valer el derecho a la educación. Dicha propuesta revela que para la autoridad federal no existe una emergencia educativa asociada al covid-19. También confirma que no han aprendido de los errores recientes cometidos en su política educativa.

Podría argumentarse que, para el próximo año, las finanzas públicas están aún más comprometidas por las afectaciones económicas del país, sus efectos sobre la recaudación y la multiplicación de necesidades sociales como las del sector salud. Sin embargo, en este panorama de suma complejidad, las autoridades hacendarias han encontrado márgenes para la redirección de recursos para el financiamiento de los proyectos que son en los hechos las prioridades presidenciales. Destacan, por ejemplo, recursos para el pago y disminución de la deuda de Pemex; así como el financiamiento de la construcción de refinería Dos Bocas, que en 2021 recibió ya 68 mil millones de pesos adicionales a los que se había presupuestado originalmente y a la que, para 2022, se propone destinar al menos 45 mil millones de pesos adicionales. Asimismo, se han gastado al menos 5 mil 150 millones de pesos por encima del costo proyectado para la construcción del aeropuerto Felipe Ángeles. Para el próximo año Hacienda propone un presupuesto de 63 mil millones de pesos para continuar con la construcción del Tren

Maya (SHCP, 2021b y 2021c). Todo esto contrasta con apenas mil millones de pesos que se contemplan para el desarrollo profesional docente; 6 mil 051 para apoyar a la primera infancia y 14 mil 763 millones de pesos para la infraestructura educativa. Esta propuesta de presupuesto educativo confirma lo que se ha dicho anteriormente: la educación no es una prioridad para el gobierno del presidente López Obrador y retrata la visión de unas autoridades para las que no existe una crisis educativa derivada del covid-19. Esto resulta irónico en una administración que dice tener por preocupación a los pobres, pero que desdeña la educación como política social que por excelencia debiera ayudar para atajar el problema creciente de pobreza y disminuir la desigualdad.

Sin embargo, como sociedad debemos reconocer que hemos sido incapaces de demandar presupuestos suficientes, transparentes y bien utilizados para financiar políticas que hagan una realidad el ejercicio al derecho de la educación. Políticamente las decisiones en materia educativa no han sido onerosas para la autoridad federal. La última encuesta de vivienda, publicada el 31 de agosto de 2021 por el Grupo Reforma, revela que para 45% de la población el mandatario federal ha manejado bien la política educativa, mientras que 31 por ciento considera lo contrario. No se han levantado las voces con la fuerza suficiente para que las autoridades y los legisladores asignen los recursos para una política educativa de emergencia que contemple una estrategia que garantice que, al menos en los tres años que restan del sexenio, se establezca una ruta para compensar los daños educativos que está sufriendo esta generación de estudiantes.

La factura sigue creciendo para las niñas, niños y jóvenes que están recibiendo una preparación y oportunidades educativas aún más limitadas a las que ya caracterizaban al sistema educativo previo a la pandemia. Esto se traducirá en una ciudadanía más precaria, una fuerza laboral limitada para enfrentar con éxito los retos del siglo XXI y que, como consecuencia, enfrentará un número menor de oportunidades que abran la puerta a un mayor bienestar a sus futuras familias. Así, los espacios de la política social, con una educación más precaria, son más limitados para reducir la pobreza que se ha multiplicado ante la combinación de circunstancias derivadas de la pandemia y una política social mal diseñada y peor implementada.

El futuro es sombrío y la inacción para enfrentar los problemas educativos impactará en el bienestar social de nuestro país. Hasta ahora no se

ve en el horizonte inmediato los liderazgos políticos y sociales suficientes y articulados que empujen con firmeza la creación de las condiciones necesarias para lograr un cambio en nuestra realidad educativa con una agenda de equidad y calidad. ¿Cómo romper la indiferencia de quienes abrazan la apatía social frente al desastre educativo o que creen que no les afectará la mala educación en el agregado nacional, porque consideran al menos que para sus hijas e hijos los medios a su alcance pueden brindarles mejores oportunidades educativas que les representen ventajas sociales en su futuro? ¿Cómo superar la desarticulación de los esfuerzos de algunas autoridades, organizaciones civiles, grupos de docentes, universidades, académicos y ciudadanos que sí están trabajando para superar la crisis educativa, pero que no logran coordinar con eficacia esfuerzos para defender con éxito una mejor educación, potenciar su trabajo por la educación y garantizar presupuestos suficientes, transparentes y vigilados para la mayor parte de la niñez y juventud del país?

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2019). *Apoyos a centros y organizaciones de educación*. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/1R2018C/Documentos/Auditorias/MR-\(Uo8o\)_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/1R2018C/Documentos/Auditorias/MR-(Uo8o)_a.pdf)
- BAIRD, S., Ferreira, F., Özler, B. y Woolcock, M. (2014). Conditional, unconditional and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes. *Journal of Development Effectiveness*, 6 (1). Disponible en <https://doi.org/10.1080/19439342.2014.890362>
- Banco Mundial (2018). *Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*.
- Banco Mundial (2020). *The impact of the covid-19 pandemic on education financing*.
- Banco Mundial (2021). *Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños*. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276?locale-attribute=es>
- Banxico (2017). *Informe Trimestral Julio-Septiembre 2017*. México.
- Banxico (2021). *Informe Trimestral Abril-Junio 2021 Publicada-Usos Generales de Información que ha sido publicada por el Banco de México*. Disponible en www.banxico.org.mx

- CARRILLO, J. (9 de septiembre de 2021). El paquete económico de 2022 está alimentado de las obsesiones del presidente. *Gatopardo*. Disponible en <https://gatopardo.com/noticias-actuales/paquete-economico-2022/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Avances y retos del programa jóvenes construyendo el futuro*. México.
- DUFLO, E., Dupas, P. y Kremer, M. (2011). Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya. *American Economic Review*, 101 (5). Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.101.5.1739>
- ESCUETA, M., Nickow, A. J., Oreopoulos, P. y Quan, V. (2020). Upgrading Education with Technology: Insights from Experimental Research. *Journal of Economic Literature*, 58 (4). Disponible en <https://doi.org/10.1257/jel.20191507>
- FERNÁNDEZ, M. A., Hernández, D., Herrera, L. y Nolasco, R. (2021). *La evolución de la matrícula en la educación media superior de cara a la pandemia: una primera revisión*. Disponible en https://ieec.mx/uploads/_/originals/me_1.pdf
- FERNÁNDEZ, M., Hernández, D., Nolasco, R., De La Rosa, R. y Herrera, N. (1 de abril de 2020). Lecciones del covid-19 para el sistema educativo mexicano. *Nexos*.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. A. (2019). *La impunidad en la nómina magisterial. Uso y abuso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone)*. Disponible en https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2019/05/Fone_completo.pdf
- GARCÍA, A., Llanos Guerrero, A., Macías Sánchez, A. et al. (2021). *Implicaciones del Paquete Económico 2022 Equipo CIEP* info@ciep.mx. Disponible en <https://paqueteeconomico.ciep.mx/>
- GIANNINI, S., Jenkins, R. y Saavedra, J. (20216). Misión: Recuperar la educación en 2021. París: Unesco. Disponible en <https://es.unesco.org/news/mision-recuperar-educacion-2021>
- HANUSHEK, E. y Woessmann, L. (2010). *The economics of international differences in educational Achievement*. En Hanushek, E., Muchin, S. y Woessmann, L. (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3. Amsterdam: North Holland.
- HESS, F. M. (2021). Is Remote Learning Better? *National Review*. Disponible en <https://www.nationalreview.com/2020/05/education-remote-learning-effectiveness-depends-on-motivation-of-students/>

- HILL, J., Walkington, H. y King, H. (2018). Geographers and the scholarship of teaching and learning. *Journal of Geography in Higher Education*. Disponible en <https://doi.org/10.1080/03098265.2018.1515188>
- IBARRARÁN, P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M. e Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IEEC y Grupo Reforma (2021). *Regreso a clases en tiempos de COVID-19*. Disponible en https://ieec.mx/posts/regreso_clases_covid_jul21
- INEE (2019). *La educación obligatoria en México Informe 2018*. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1I243.pdf>
- INEGI (2020a). *Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovidml/2020/doc/ecovid_ml_2020_may_jul_presentacion.pdf
- INEGI (2020b). *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVIED-ED)*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovided/2020/doc/ecovid_ed_2020_presentacion_resultados.pdf
- INEGI (2020c). *Resultados de la ENIGH 2020*. México.
- INEGI (2021). *Producto interno bruto al cuarto trimestre de 2020 series desestacionalizada y de tendencia-ciclo (millones de pesos a precios de 2013)*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_pconst/pib_pconst2021_02.pdf
- IZQUIERDO, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>
- KAFFENBERGER, M. (2021A). Modelling the long-run learning impact of the Covid-19 learning shock: Actions to (more than) mitigate loss. *International Journal of Educational Development*, 81. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102326>
- KAFFENBERGER, M. (2021B). Modelling the long-run learning impact of the Covid-19 learning shock: Actions to (more than) mitigate loss. *International Journal of Educational Development*, 81. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102326>
- KUHFELD, M., Soland, J., Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E. y Liu, J. (2020). *Projecting the Potential Impact of COVID-19 School Closures on Academic*

- Achievement. *Educational Researcher*, 49 (8). Disponible en <https://doi.org/10.3102/0013189X20965918>
- Mckinsey & Company (2021). *Will productivity and growth return after the COVID-19 crisis?* Disponible en <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/will-productivity-and-growth-return-after-the-covid-19-crisis>
- Mejoredu (2021). Educación en Movimiento - La escuela que queremos. *Educación en Movimiento*, 3 (79). Disponible en https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/boletin-2/Boletin-03_2_ed_movimiento.pdf
- MORDUCHOWICZ, A. (2021). La inversión educativa en tiempos de post pandemia. BID. Disponible en <https://blogs.iadb.org/educacion/es/inversioneducativapostpandemia/>
- OCDE (2016). *PISA 2015. Resultados clave*. Disponible en <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- OCDE (2017a). *OECD Economic Outlook*. Disponible en <http://oecd.org/perspectivas-economicas/>
- OCDE (2017b). *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. París.
- OCDE (2019). *PISA 2018 - Resultados para México*. Disponible en https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX_Spanish.pdf
- OCDE (2021a). *El impacto del COVID-19 en la educación*. Disponible en https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/EAG2020_COVID%20Brochure%20ES.pdf
- OCDE (2021b). *Education at a Glance 2021*. Disponible en <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>
- ONU-Hábitat (2021). La planificación urbana juega un papel importante en la prevención del crimen. Disponible en onuhabitat.org.mx
- OREOPOULOS, P., Von Wachter, T. y Heisz, A. (2012). The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4 (1). Disponible en <https://doi.org/10.1257/app.4.1.1>
- RIVAS, V. (18 de agosto de 2021). Resuelve hoy SCJN si Chihuahua es víctima de desvío de 250 mdp. *El Herald de Chihuahua*.
- SANDERS, N. (2020). Deserción escolar, otra consecuencia de la pandemia del coronavirus. *Milenio*. Disponible en <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-abandono-escolar-crecero-advierten-expertos>

- SCHUELER, B. E. (2020). Making the Most of School Vacation: A Field Experiment of Small Group Math Instruction. *Education Finance and Policy*, 15 (2). Disponible en https://doi.org/10.1162/edfp_a_00269
- Secretaría de Educación Pública (2021). *Principales cifras 2020_2021*. Disponible en http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021a). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021b). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022*. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2022/docs/11/r11_afpe.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021c). Transparencia presupuestaria. Datos abiertos del Presupuesto de egresos de la Federación. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- Unesco (2020). Supporting teachers and education personnel during times of crisis. Disponible en <https://en.unesco.org/fieldoffice/santiago/events/webinar-1-Caribbean-teachers>
- Unesco-EFAGMR (2015). *El precio del derecho a la educación: cuánto costará alcanzar nuevas metas en 2030*. Disponible en <https://doi.org/ED/EFA/MRT/2015/PP/18>
- VEGAS, E. y Coffin, C. (2015). *Cuando el gasto en educación importa*. BID.
- VINER, R. M., Russell, S. J., Croker, H., Packer, J., Ward, J., Stansfield, C., Mytton, O., Bonell, C. y Booy, R. (2020). School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID-19: a rapid systematic review. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 4 (5). Disponible en [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(20\)30095-X](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(20)30095-X)
- WONG, A. P. (25 de junio de 2020). SEP prevé deserción de 800 mil alumnos de secundaria por coronavirus. *Milenio*. Disponible en <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-sep-preve-800-mil-alumnos-abandonen-estudios>

La investigación educativa y las decisiones de políticas en México: un cambiante y complejo escenario de interacciones

Germán Álvarez Mendiola

Introducción

La preocupación sobre el impacto de la investigación en las políticas y las prácticas educativas es antigua y recurrente (Rueda, 1997; Maggi, 2003), no sólo en México sino también en otros países (McDonnell, 2001); los temas de esa preocupación son variados: los usos de la investigación por parte de tomadores de decisión; la falta de información y conocimiento para mejorar las políticas educativas; así como la comunicación entre investigadores, tomadores de decisiones y agentes educativos (Ginsburg y Gorostiaga, 2001; Muñoz Izquierdo, 2013; Flores, 2013; Martínez, 2018b). Aunque los análisis sobre las relaciones de la investigación educativa (IE) con la toma de decisiones (TD) comúnmente mencionan los factores políticos y los paradigmas dominantes de la administración pública y de la educación, no es frecuente que sean considerados con la centralidad que tienen.¹ Los enfoques de políticas públicas suelen estar más orientados hacia la racionalidad y la cooperación que hacia el conflicto, la negociación entre actores y los efectos indeseados o inesperados de la acción. Tienen, en general, una

¹ En un editorial de 1977, la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* se aproximó mucho y de forma temprana a este enfoque, al afirmar que la utilización de las investigaciones depende de que “existan las condiciones objetivas —de carácter político— que exijan el aprovechamiento de dichos resultados”, pero sus conclusiones depositaron en la divulgación de las investigaciones la posibilidad de crear condiciones políticas para su aprovechamiento en la toma de decisiones, en la medida en que su influencia en la opinión pública se convertiría en demandas hacia el sistema político.

orientación más prescriptiva que analítica sobre los sistemas que estructuran el conflicto político y social, y sobre el grado de formalización de las soluciones democráticas.

Durante mucho tiempo se ha deplorado que los tomadores de decisión desestimen los aportes de la IE y que, en sentido inverso, los investigadores no hayan hecho lo necesario para ser tomados en cuenta. Messina (2007), por ejemplo, vio una “desvinculación histórica”. Sin embargo, es difícil sostener esta afirmación pues sus agentes participan en la TD, a través de relaciones que cambian de acuerdo con los paradigmas de políticas predominantes, el peso de los factores políticos, los debates intelectuales dentro de las comunidades de investigadores, y el papel de los liderazgos intelectuales en los gobiernos y en las comunidades de investigación. Flores (2009) señala que la relación entre la IE y las políticas públicas es amorfa y elusiva, pero más parece ser una relación compleja, cambiante y conflictiva, donde conviven procesos de institucionalización y convergencia con rupturas y desencuentros de variada naturaleza.

De acuerdo con las afinidades temáticas y políticas, los estilos de investigación y los tipos de productos, es un campo heterogéneo y, por lo tanto, la participación es desigual. A menudo los investigadores se incluyen en equipos de decisores y estos, en algún punto de sus carreras profesionales, son investigadores (Ginsburg y Gorstiaga, 2001). Es común que los políticos y tomadores de decisiones tengan grupos de investigación e investigadores “favoritos”, lo que excluye a otros investigadores.

En este trabajo me propongo explorar a grandes rasgos los cambios producidos en los nexos del campo de la IE con el campo decisonal en las últimas tres décadas. El texto está estructurado en cuatro partes: las dos primeras presentan una breve discusión sobre el enfoque utilizado y unos comentarios sucintos a la literatura sobre el tema; la tercera parte es un recuento parcial de los nexos de la IE con la TD, en cuatro etapas de las políticas educativas: la modernización educativa (1988 a 2006), el cogobierno SEP-SNTE (2006 a 2012), la rectoría del Estado sobre la educación (2012 a 2018) y la etapa actual. Para finalizar, puntualizo algunas conclusiones sobre los temas tratados y los esfuerzos que la IE puede hacer para influir más en la arena decisonal.

El enfoque de este texto: campo decisional y campo de la investigación educativa

El campo decisional

El campo decisional en la educación es crecientemente complejo. La naturaleza de los asuntos que trata es múltiple. Intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), con atribuciones exclusivas y concurrentes de diversa índole. Muchos actores internos y externos participan con capacidad de influencia y decisión variable, dentro de estructuras de relación política donde perviven viejas prácticas patrimonialistas y corporativas. Se han multiplicado los organismos federales y estatales de carácter técnico; las comunidades de investigadores han proliferado, lo mismo que otros actores, a través de organizaciones civiles y empresariales y de medios de comunicación.

La democratización del país y el derrumbe del sistema autoritario; el arribo de paradigmas de gestión pública modernas y de paradigmas educativos centrados en la calidad y en la evaluación de instituciones, individuos y programas; la necesidad de encauzar la multiplicidad de demandas de participación e intereses legítimos; así como la progresiva importancia del conocimiento en la sociedad y en la economía, perfilan las coordenadas de los nuevos escenarios en los que se inscriben la IE y la TD. Podemos observar una transición institucional que exige a los gobiernos, partidos y grupos de interés hacer congruentes las instituciones heredadas con el ambiente austero y restrictivo de los tiempos actuales. Sin embargo, el desarrollo de nuevas configuraciones del sistema político y de la administración pública se ha dado a través de caminos institucionales preexistentes difíciles de cambiar debido a la acción de las fuerzas asociadas al *path dependence*, incluido el poder protector de los intereses creados (Moe, 2017). Los sistemas educativos están sometidos a esas presiones, al mismo tiempo que se les exige crecer y ser mejores.

La preeminencia de los factores políticos (poder, intereses creados, política de gobierno) sobre los factores de política pública (deliberación, bienes públicos) puede explicar que los avances en la gobernanza del sistema educativo en México sean modestos y, por tanto, que la inclusión de la IE en un conjunto ordenado de procedimientos y criterios de participación

no haya logrado afianzarse. Se sabe que la hechura de políticas es el resultado de equilibrios y de intereses en competencia, de fuerzas dominantes y visiones del mundo, en contextos donde los productos de la investigación son uno más de los muchos insumos que intervienen. Esta idea se acerca a la de Carol Weiss (1988), quien, refiriéndose a la evaluación, señaló que es un elemento más del juego decisional, que no puede ser ignorado por los investigadores si quieren ser tomados en cuenta (McDonnell, 2001).

El campo de la investigación educativa

El campo de la IE es un entramado de prácticas sociales que se rige fundamentalmente por lógicas académicas. Idealmente, se basa en el rigor y el prestigio otorgado por pares, en el marco de las disciplinas académicas que valoran altamente la autonomía, condiciones para una producción asentada en la búsqueda de la verdad. Su lógica de producción y sus tiempos son diferentes a los de la toma de decisiones, que son prácticos, con libertad restringida y con necesidades de conocimiento de tipo instrumental y sintético, sometidos a los apremios del corto plazo (Reimers y McGinn, 2000; Sañudo, 2013).

Como campo, su poder relativo está determinado por su nivel de autonomía, por su consolidación disciplinaria, su estructuración comunitaria e institucional y su participación en las esferas decisionales. Es un campo cuya finalidad no se restringe a la producción disciplinaria, sino que abarca saberes técnicos y prácticas pedagógicas. En suma, “la investigación educativa está [...] atravesada por racionalidades y peticiones de legitimidad diversas”, en donde una profusión de actores “construyen posiciones en varias arenas y problemas educativos, procurando incrementar su voz, su participación o influencia mediante recursos de información y conocimiento que se expresan en la diferenciación de los nexos entre la política y la IE” (Palamidessi *et al.*, 2014, p. 51). La adopción de esquemas de la “nueva administración pública”, al impulsar el desarrollo de un entramado de instancias estatales encargadas de generar información con fines evaluativos o de investigación, genera nuevas relaciones con el mundo de la investigación, convirtiéndose en usuarias recíprocas de sus productos.

En el heterogéneo campo de la IE, de tanto en tanto, se verifican luchas por el predominio argumentativo y por el prestigio; se presentan diferencias en los tipos y estilos de investigación, en variados contextos institucionales de producción, creencias, valores, corrientes teóricas y metodológicas, formas de cooperación o divergencia y posiciones de poder. La diversidad entre los practicantes de la IE impide tener un acuerdo sobre la necesidad de influir o no, sobre los asuntos implicados y sobre la manera más adecuada de construir las relaciones con los tomadores de decisiones. La proximidad con los gobiernos en turno y sus funcionarios educativos define posiciones sobre los aportes que la investigación puede hacer al campo decisional.

La relación de la IE con la toma de decisiones

Las relaciones entre la IE y el campo decisional han ganado cierto nivel de institucionalización y formalización legal y, con ello, en determinados periodos, se han estabilizado, tornándose más productivas e imponiendo restricciones al patrón político de decisión. Cuando la influencia del sistema político mayor disminuye o se alinea para favorecer la política educativa basada en información, conocimiento y deliberación pública, las decisiones pueden tener soportes técnicos mejor ajustados. Pero, con todo, lo político es el factor decisivo y, dado que el patrón decisional predominante va acompañado de la fuerza de la costumbre, de supuestos, tradiciones y mitos sobre el funcionamiento de los sistemas educativos, la racionalidad técnica se diluye o desaparece.

Las posturas sobre las relaciones que los investigadores deben tener con el mundo decisional trazan un arco de posibilidades entre el purismo académico, que exige a los agentes decisores la obligación de conocer los resultados de investigación, y la posición pragmática, que promueve la producción de trabajos puntuales con la intención de resolver problemas concretos. Los investigadores que se acercan a la segunda posibilidad procuran trabar contacto con los tomadores de decisión, difundir los conocimientos en lenguaje llano y ofrecer resultados pertinentes para problemas de la agenda decisional (Maggi, 2003). Messina (2007) señaló que para varios de sus entrevistados la política debe tomar en cuenta a la investigación

porque representa el conocimiento y la racionalidad frente al sentido común, la tradición y la arbitrariedad de la política. Para Reimers y McGinn (1998, p. 40), “la investigación más pertinente es aquella que se diseña para anticipar las consecuencias de la acción”. Pablo Latapí (2008a), basado en su propio ejemplo como asesor de secretarios de Educación, periodista e investigador, desarrolló recomendaciones académicas, éticas y políticas que algunos investigadores intentan seguir.

Breve comentario a la literatura sobre IE y toma de decisiones

La producción sobre el uso e impacto de la IE en México creció notablemente a partir de la década de 1990, gracias a la consolidación de la IE y al interés de los gobiernos en contar con evaluaciones, información y conocimientos. Además, una rápida exploración de los trabajos que revisan el estado de la IE en diversos temas permite identificar que hay trabajos empeñados en construir puentes basados en la calidad y pertinencia de los productos de la investigación y en la buena comunicación; otros son de corte analítico, conceptual; y unos más son de crítica política.

La producción sobre la IE y la TD se ha extendido en los estados de la república. Aunque pocos refieren los usos y resultados concretos de la investigación, como observó Sañudo (2013, p. 496), en varios estados la investigación se ha relacionado con la esfera decisional y es muy probable que eso haya ocurrido en prácticamente todos los lugares donde se ha desarrollado la IE.² Empero, algunos reportes y entrevistas (Sañudo, Fuentes, Lozano, Hinojosa, Cabrera) refieren que, desde la década noventa del siglo pasado, los gobiernos estatales usan cada vez más uso la investigación educativa (Maggi, 2003). Se han creado instituciones y áreas especializadas de IE y los investigadores han sido convocados a participar en diversas actividades. A pesar del componente técnico, tenemos indicios de que los factores políticos son determinantes, al igual que en el gobierno federal.

² Los estados del conocimiento del COMIE (2003 y 2013) contienen reportes de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México y área metropolitana, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En términos generales, hay pocos trabajos que investigan empíricamente en qué han consistido las relaciones de IE con la TD y qué impactos han tenido en los cambios educativos, algo que ya había observado Maggi en 2003. La excepción son los estudios de experiencias específicas como, por ejemplo, el papel del INEE o del Observatorio Ciudadano de la Educación (Martínez, 2018a, 2020; Hamui, 2009). Este ensayo no pretende subsanar esta falta de conocimiento. Basta con señalar que la necesidad de conocer la incidencia concreta de la IE en las decisiones educativas es enorme.

Las etapas de la relación IE y TD

En su forma contemporánea, las relaciones de la investigación y la toma de decisiones en México se desarrollaron en el largo periodo de modernización educativa que va de la segunda mitad del gobierno de Carlos Salinas a la conclusión del gobierno de Vicente Fox. Esas relaciones se frenaron en el gobierno de Felipe Calderón, especialmente en educación básica. En el periodo actual, salvo en la educación media superior y superior, las relaciones entre la IE y la TD están condenadas a la irrelevancia, por el desmontaje de una parte del entramado institucional y legal que se había construido, el predominio de una posición antiintelectualista en el gobierno federal y la puesta en marcha de políticas de austeridad que castigan severamente el financiamiento.

El objetivo principal de la modernización fue mejorar la calidad del sistema educativo y ampliar el acceso a la educación. Las metas trazadas en el gobierno de Salinas continuaron en los de Zedillo y Fox, lo que expresa, según Zorrilla y Barba (2008, p. 10), “la necesidad de atender en plazos largos las carencias de la sociedad mexicana”. Las coordinadas de las políticas educativas fueron: a) relaciones con el SNTE; b) cambios curriculares en la educación básica; c) reformas en la formación de maestros; d) gestión de las escuelas; e) políticas de equidad: programas compensatorios, atención a las poblaciones indígenas y educación intercultural y, desde Fox, becas para estudiantes; f) políticas de calidad a partir de incentivos y evaluaciones en la educación superior.

En torno a estos asuntos, existe una amplia literatura que muestra el interés de la investigación en las consecuencias de las políticas sobre la educación en este periodo. Muchos trabajos fueron solicitados por el gobierno o por organismos internacionales y hubo una intensa relación entre tomadores de decisiones e investigadores. De hecho, muchas oficinas estuvieron dirigidas por investigadores o por personas muy cercanas a la investigación, especialmente en la educación básica. En esos años el campo de la IE avanzó hacia su consolidación, a través de la expansión del número de instituciones y de practicantes, así como de sus organismos profesionales, como el COMIE, y de crítica e interlocución, como el Observatorio Ciudadano de la Educación, y de la multiplicación de los medios de comunicación académica.

En este periodo, la investigación educativa tuvo un papel relevante. Distingo al menos dos conjuntos de investigadores clave: el que se articulaba en torno al Centro de Estudios Educativos (CEE) bajo el liderazgo de Pablo Latapí, y el del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), cuya cabeza intelectual fue Olac Fuentes Molinar, quien llegó a ser subsecretario en el último tramo del gobierno de Salinas y en el de Zedillo. No son bloques pétreos, pero cada uno comparte visiones de lo educativo y de la política. Estos dos conjuntos habrían de mantener una relevante participación en la toma de decisiones hasta el final de la administración de Vicente Fox. Su constitución y nexos con otros investigadores también fue diferente. El grupo nucleado en torno al CEE tuvo nexos con investigadores de muchas instituciones y era más plural. Este núcleo ejerció una considerable influencia en el gobierno de Vicente Fox, gracias a su participación en el grupo de transición, en la elaboración del programa sectorial de educación, en la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en la dirección de algunas oficinas, como el de educación intercultural, y en su participación en el Consejo de Expertos en Educación. El núcleo DIE tendió a desarrollar relaciones con maestros de educación básica y se mostraba adusto con los investigadores académicos. Este núcleo participó en los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox de manera destacada, encabezando directamente muchos de los programas en educación básica. Además de los funcionarios que provenían de la investigación educativa, en la SEP hubo otros que provenían de diferentes ámbitos de investigación, como

Daniel Reséndiz, Julio Rubio y Sylvia Ortega. En el ámbito de la evaluación de programas de políticas, destacaron investigadores de la FLACSO.³

La intervención de estos grupos y personalidades dejó ver sus diferencias en política educativa. Por ejemplo, en la primera parte del gobierno de Carlos Salinas, con el modelo educativo y la prueba operativa de Bartlett, Carlos Muñoz Izquierdo, investigador en aquella época del CEE, tuvo una manifiesta simpatía con la política del secretario, “fue el último secretario que intentó poner en práctica un modelo educativo novedoso, muy vinculado a las propuestas de la Unesco”, y agregó: “Nosotros habíamos trabajado duro en ello; se habían hecho diversos estudios de los que surgió un modelo operativo” (Loyo y Solórzano, 2013, p. 977). Ese modelo operativo fracasó porque no contó con el apoyo del SNTE, pero también porque otros grupos de investigadores articularon un amplio cuestionamiento, bajo el liderazgo de profesores del DIE y con la participación del Centro de Estudios Educativos (CEE) e investigadores científicos de diversas disciplinas. Olac Fuentes Molinar fue uno de los principales artífices del cambio en la política educativa del gobierno de Salinas, para lo cual contó con el apoyo de Elba Esther Gordillo. Pero no todo era miel sobre hojuelas entre los investigadores. Gilberto Guevara Niebla, connotado investigador educativo, a la salida de Bartlett de la SEP ocupó la oficina que sería después la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBN). Pero tuvo conflictos con Olac Fuentes Molinar y el DIE. Según Guevara, los investigadores del DIE se había negado a trabajar con él, con algunas excepciones. En su opinión, era “un grupo muy cerrado, con muchas envidias, muchos conflictos con los demás grupos, con el de Pedagogía, con el IISUE, siempre estaban muy belicosos, personas con unos egos muy grandes” (Guevara, en entrevista concedida a Romero, 2020, p. 182). Dentro del DIE las relaciones no fueron tan homogéneas como podría pensarse. Los investigadores tenían una perspectiva fundamentalmente académica, mientras que Olac Fuentes contemporizó con la política real.

Las políticas educativas tuvieron continuidad durante la modernización en buena medida gracias a que la política educativa contó con la competencia técnica y con la habilidad política para ser implementada. Fuentes Molinar llegó a la SEBN con un equipo de investigadores y con la

³ Entre otros colegas, se cuentan Gloria del Castillo, Francisco Miranda y Úrsula Zurita.

experiencia de haber contribuido en la concepción y hechura del ANMEB y del Programa Emergente, gracias a su colaboración en la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano.⁴ Las formas de trabajo en algunas áreas de la SEBN respondían a formas de organización más académicas que burocráticas, como, por ejemplo, la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos (Romero, 2020). De manera paralela, el subsecretario Fuentes Molinar, aunque mantuvo un perfil político bajo, desarrolló estrategias políticas para fomentar el consenso y lograr equilibrios políticos, por ejemplo con el SNTE y los profesores normalistas en el proceso de reforma a las escuelas normales (Romero, 2020). Pero la conjunción de capacidad técnica y habilidad política no logró trastocar las estructuras institucionales e intereses sindicales en las normales: el SNTE no lo permitió. Francisco Miranda (2010, p. 42), otro destacado investigador que ha transitado por diversas instancias decisorias, dijo que “la reforma curricular de la década de 1990 fue un parteaguas en la historia moderna de la educación en nuestro país” porque, entre otras razones, el grupo académico y técnico del DIE se había insertado estructuralmente “como el actor intelectual más importante que participó activamente, con sus redes nacionales e internacionales, en los diferentes procesos y ámbitos de la reforma educativa”.

Aunque provino de un partido diferente al PRI, Fox continuó las políticas previas y actualizó el pacto con el SNTE, especialmente con su lideresa, Elba Esther Gordillo. Al perder el PRI la presidencia de la república por primera ocasión, se estaba operando una paulatina pero profunda modificación de las bases corporativas del poder político, y el sindicato se transformaba en una fuerza con mayor autonomía política.⁵ En ese marco se firmó en 2002 el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, que permitió al sindicato intervenir en los proyectos educativos, como la reforma al preescolar y a la secundaria, algo que no ocurrió con la reforma a la primaria en el sexenio anterior.

En el sexenio de Fox se enfrentaron dos concepciones sobre la modernización educativa: una perspectiva técnica de la educación, que depositaba en la administración estratégica, en la evaluación y en las tecnologías

⁴ En ese equipo destacaron, entre otros, Elisa Bonilla, Rodolfo Ramírez y Alba Martínez Olivé.

⁵ Recordemos que, tras ocupar la Secretaría General del PRI y ser jefa de la bancada priista en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo rompió con ese partido, respaldó la candidatura presidencial de Felipe Calderón y fundó el Partido Nueva Alianza (Panal).

un poder transformador relevante, y quienes defendieron una perspectiva pedagógica sobre la vida escolar, las prácticas educativas y los aprendizajes básicos, sobre bases administrativas menos jerárquicas y directas. Las divergencias internas en la SEP expresaban debates académicos e intelectuales generales sobre la transformación de las escuelas.

Sin embargo, en el gobierno existía también el interés por generar información, lo que formaba lazos con la investigación educativa. En el sexenio de Fox se sentaron las bases para la evaluación de políticas: fue expedida la Ley General de Desarrollo Social (2004); se creó el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval, 2005) y la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Públicas de la SEP (2005). La SEP había lanzado desde el sexenio anterior el Proyecto de Investigación e Innovación en la Escuela, que impulsaba a los supervisores, junto con el colectivo de docentes, a realizar investigaciones sobre sus escuelas, para identificar problemas pedagógicos que obstaculizaban el aprovechamiento de los alumnos (Del Castillo, 2012, pp. 181). En 2003 se inauguró el Programa de Transformación de la Gestión Escolar de la Educación Básica, cuyo objetivo principal fue “obtener información sistemática acerca del funcionamiento de las escuelas y el desempeño real de los directores y supervisores” (Del Castillo, 2012, p. 191). Otro proyecto que contó con la participación de investigadores fue el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela.

Las políticas educativas en este sexenio no estuvieron exentas de críticas. Por ejemplo, la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), que llegó tarde en el sexenio de Fox, fue objeto de cuestionamientos por parte de investigadores en lo que toca a la relevancia, la organización y prioridad de los contenidos curriculares propuestos en las disciplinas, y el impacto que tendrán en la formación de los educandos (Miranda, 2010).

Hacia finales del gobierno de Fox, la Subsecretaría de Educación Básica parecía agotada por los conflictos internos. El hecho de que varios de los directores generales y de área provinieran de la investigación educativa o que se apoyaran de diversas maneras en ella no puede ser sinónimo de funcionamiento armónico y eficaz. Las dinámicas burocráticas y políticas internas, asociadas a los diferentes puntos de vista, poca claridad en los ámbitos en los que debían recaer ciertas atribuciones y enormes cargas de trabajo extenuaron a los equipos (Romero, 2020).

Desde el punto de vista de las relaciones entre la IE y la TD, lo más destacado en el periodo de Fox, por un lado, fue el uso intensivo de la investigación para desarrollar las políticas de educación básica y la continuidad de un equipo formado por investigadores; por otro lado, desde la conformación del equipo de transición, la inclusión de un grupo plural de investigadores educativos para trazar la propuesta educativa del nuevo gobierno.⁶ Posteriormente, en la redacción del programa sectorial se incorporó otro notable investigador, Felipe Martínez Rizo, quien propuso la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y quien fuera nombrado su primer director en 2002. Otra iniciativa que dio lugar a los investigadores fue la creación del Consejo de Especialistas para la Educación, una instancia de asesoría en materia de planeación y política educativa, que no tendría mayor trascendencia y que fue descartado en el gobierno de Calderón.⁷

En el flanco externo, destacaba el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), una iniciativa de Pablo Latapí, que congregó investigadores de diversa procedencia de 1998 a 2012.⁸ El OCE se constituyó como organismo de la sociedad civil que perseguía el objetivo de vigilar y analizar la educación, especialmente las políticas (Hamui, 2009, pp. 619). El OCE representó un esfuerzo por crear espacios de diálogo, análisis y crítica, contribuir en varios temas y organizar foros de debate (Hamui, 2009).

⁶ Pablo Latapí, María de Ibarrola, Sylvia Schmelkes, Julio Rubio Oca, Roberto Rodríguez y Margarita Zorrilla, entre otros.

⁷ El Consejo publicó, a pedido del secretario Reyes Tamez, un interesante libro llamado *Los retos de México en el futuro de la educación*. Entre sus miembros había distinguidos investigadores educativos y de otras ramas científicas. Podemos mencionar a Guillermo Fernández de la Garza, Enrique Florescano, Gilberto Guevara, María de Ibarrola, Édgar Jiménez, Pablo Latapí, Miguel Limón, Adolfo Martínez, Felipe Martínez Rizo, Carlos Muñoz, Alfonso Rangel, Roberto Rodríguez, Pablo Rudomín, Sylvia Schmelkes, Fernando Solana y Margarita Zorrilla.

⁸ En el Observatorio se dieron cita investigadores de la Ciudad de México y tuvo varios capítulos estatales. Entre muchos otros, formaron parte del OCE Alejandro Canales, Alejandro Márquez, Antonio Gómez, Aurora Loyo, Carlos Muñoz, Felipe Martínez, Humberto Muñoz, Lorenza Villa, María de Ibarrola, Mario Rueda, Marisol Silva, Mery Hamui, Pedro Flores, Raquel Glazman, Roberto Rodríguez, Sylvia Schmelkes, Teresa Bracho y Margarita Zorrilla. Varios de ellos, además, fueron en algún momento presidentes del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Las instituciones de las que provenían eran también muy diversas, como la Ibero, el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, el Seminario de Educación Superior de la UNAM, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, el DIE-Cinvestav, el Centro de Investigación y Docencia Económica y la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

El cogobierno SEP-SNTE

La continuidad del PAN en la presidencia de la república no significó una continuidad en el gobierno de la educación. El presidente Calderón reafirmó el pacto con la dirigencia del SNTE mediante la firma del la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), pero con elementos diferentes a los sexenios anteriores: concedió al yerno de Elba Esther Gordillo la Subsecretaría de Educación Básica y negoció las principales políticas educativas con el sindicato, pero no incluyó a otros actores. Es el periodo que Granados Chapa (2009) llamó de “cogobierno SEP-SNTE”. En la política educativa de Calderón puede detectarse la continuidad de varios *issues*, pero con una perspectiva más técnica (infraestructura, equipos tecnología en escuelas), asistencial (becas y desayunos), incrementalista (horarios y actividades), valoral y productivista (formación en valores, productividad y competitividad), evaluativa (exámenes a gran escala) asociada a la competencia entre escuelas (*rankings*) y a la promoción laboral. En educación media superior, el gobierno emprendió una amplia Reforma Integral (RIEMS) para crear un sistema nacional de bachillerato, que fue favorablemente consensuada entre los diversos actores del subsistema, y a finales del sexenio promovió una reforma constitucional para establecer la obligatoriedad de la educación media superior. En educación superior se mantuvieron las líneas de políticas de los sexenios anteriores, sin cambios de consideración, y con el acento puesto en el crecimiento y la diversificación del sistema.

La apuesta de la reforma curricular fue articular los tres niveles de la educación básica, a partir de ejes organizadores entre grados y niveles educativos, reafirmando el enfoque de competencias en una estructura curricular de bloques temáticos y aprendizajes esperados. A pesar de los lazos de continuidad con reformas anteriores, el pacto político sindical no garantizaba que la reforma detonara cambios en asuntos cruciales de la educación, como la estructura escolar, la coordinación institucional, la gestión curricular, los resultados, la vinculación con la evaluación, las capacidades locales y la autonomía de las escuelas (Miranda, 2010). Al privilegiar su alianza con el SNTE, el gobierno descartó la posibilidad de contar en la administración central con cuadros formados en la investigación educativa y los sustituyó por cuadros ligados al sindicato. A decir de Ducoing (2018, p. 33), “el enfoque por competencias como lógica de moda”

de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) se deben, en parte, a que su diseño “contó con la participación y la asesoría [...] de organismos e instituciones internacionales, tales como la Universidad de Londres, la Universidad de Nueva York, el Consejo Australiano para la Investigación Educativa y la Unesco”.⁹

No sólo la investigación educativa y su uso para tomar decisiones informadas quedó desplazada, sino que se dieron rupturas entre el gobierno y las comunidades de investigación, quienes emprendieron diversas acciones de debate y generaron muchas publicaciones para cuestionar la política educativa de Calderón. El COMIE publicó un comunicado rechazando la alianza de la SEP con el SNTE (Del Valle, 2008). No fue un proceso sencillo, pero el desacuerdo era tal que la mayoría aprobó emitir un comunicado, una práctica inusual en una organización con posiciones tan diversas. Por su parte, la mayoría del profesorado del DIE emitió un comunicado proponiendo la suspensión de la ACE (Investigadores del DIE-Cinvestav, 2008). El Observatorio Ciudadano de la Educación fue menos radical, pero criticó la Alianza porque no traía buenos augurios (OCE, 2008).

En el sexenio de Calderón surgieron nuevas asociaciones civiles y se consolidaron algunas ya existentes que se dieron a la tarea de analizar, cuestionar y proponer políticas educativas, ya sea como su materia central o como parte de agendas más amplias. Destacan, entre otras, Suma por la Educación, Mexicanos Primero y México Evalúa.¹⁰ Hay muchos aspectos que pueden ser analizados en torno a la producción y el papel de estas agrupaciones. Sin duda han generado importantes controversias en el campo de la investigación educativa. Por ejemplo, para algunos investigadores que se opusieron a la evaluación docente, la asociación Mexicanos Primero goza de baja credibilidad porque supuestamente obedece a intereses empresariales. Se atribuye a ellos la iniciativa de instaurar un Servicio Profesional de Carrera Docente (Casanova, 2018).

⁹ En la RIEB, como en muchas otras reformas curriculares, participó un nutrido grupo de instituciones y de académicos. Sin embargo, es difícil encontrar en ese conjunto alguna institución y personas especializadas en investigación. El vacío y la oposición que ocurrió desde la investigación educativa a esta reforma fue notable.

¹⁰ Véase un análisis pormenorizado en Martínez (2020).

La IE en la política de rectoría del estado

El eje de la política educativa del gobierno de Peña Nieto fue la recuperación de la rectoría del estado sobre la educación. Para ello, se planteó una reforma administrativa y laboral que ordenara la carrera docente y la extrajera del dominio sindical, usando como herramienta la evaluación de los profesores. Además, se propuso dar computadoras portátiles a los alumnos y se impulsó, con retraso, un modelo educativo. Para emprender las reformas, se dotó de autonomía al INEE y se le dio el carácter de organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. En esta época, la IE volvió a adquirir relevancia y, de nueva cuenta, varios investigadores ocuparon cargos de decisión.

Se suponía que el INEE tenía fuerza por “la solidez técnica de las evaluaciones que realiza y de los lineamientos y criterios que emite. Genera evidencias objetivas, y científicamente válidas con base en las cuales emite directrices de política educativa. Su autonomía permite no depender de las administraciones en turno, y su Junta de Gobierno no tiene compromisos partidistas” (Schmelkes, 2015, p. 103). Pero el diseño constitucional limitaba la autonomía por la forma como se distribuyeron las atribuciones: dado que algunos asuntos eran de competencia del gobierno federal y otros del INEE, la frontera precisa de las atribuciones era de compleja resolución.

La opinión positiva respecto de la autonomía del INEE de algunos colegas que sostienen que no hubo una relación de subordinación con el gobierno federal (Flamand *et al.*, 2020), contrasta con la de otros colegas que señalan que el INEE autónomo tuvo menos autonomía que el INEE anterior, pues estuvo supeditado a los tiempos estipulados por la ley y por los imperativos de la política en el sector educativo. Lo cierto es que el INEE estuvo sometido a enormes limitaciones para el ejercicio de su autonomía. Una de ellas fue, por un lado, que su papel en la evaluación docente era de carácter técnico, mientras que, por el otro, era la cabeza visible de un profundo conflicto político, sindical e intelectual. De hecho, la SEP, en abierta violación de las leyes, atentó contra la autonomía del INEE al suspender unilateralmente las evaluaciones para neutralizar la amenaza de la CNTE de boicotear las elecciones intermedias de 2015.

Que la información producida por el INEE ayudara a informar el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas no resultó una tarea sencilla, como reconoció Martínez (2018a, p. 213), citando a Marisol Silva: la información que producía el INEE tenía, sobre todo, un uso discursivo, pero una “acotada incidencia en el proceso de política” (Silva, 2012, pp. 101-102, citada por Martínez, 2018a, p. 213).

El INEE agrupó a una gran cantidad de investigadores. Su Junta de Gobierno estuvo integrada por reconocidos investigadores, algunos de quienes llevaban varios años transitando de la academia al mundo decisonal y viceversa. En sus oficinas técnicas también se dieron cita investigadoras muy competentes.¹¹ En su Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación (Conscee) la IE estuvo presente con la representación del COMIE. El Comité Externo de Validación para integrar el Conscee¹² y los consejos técnicos reunieron a renombrados investigadores.¹³

La confluencia de tantos investigadores, incluyendo a muchos en la academia, fue posible porque concordaban con la necesidad de lograr que la profesionalización de la carrera de los maestros impactara positivamente en la calidad educativa; poner en el centro los estudiantes y los aprendizajes; y producir evaluaciones de diverso tipo para conocer y mejorar el sistema educativo. Ello produjo una convergencia de ideas y acciones entre grupos de investigadores y asociaciones civiles, como Mexicanos Primero.¹⁴

Como afirmó Silas (2013), las leyes educativas de ese sexenio tuvieron gran afinidad con documentos de la OCDE y de Mexicanos Primero, lo que despertó suspicacias porque generó la impresión de que los organismos internacionales y el empresariado dictaban las políticas a las autoridades educativas mexicanas (Silas, 2013; Casanova, 2018). Por otro lado, diferentes grupos de investigadores emprendieron estudios y participaron en

¹¹ Entre muchas personas, se puede mencionar a Guadalupe Ruiz Cuéllar, Annette Santos del Real y Arcelia Martínez Bordón.

¹² Este comité contó con la participación de, entre otras, Úrsula Zurita, Marisol Silva Laya, Claudia A. Santizo y Sylvia Ortega Salazar.

¹³ Entre otros, se puede mencionar a Úrsula Zurita, Felipe Martínez Rizo, María de Ibarrola, Cecilia Fierro, Roberto Rodríguez, Sergio Cárdenas, Emilio Blanco, Miguel Székely, Pedro Flores, Marisol Silva, Graciela Cordero, Rosa María Torres y Lorenzo Gómez Morín.

¹⁴ Podemos mencionar a Sylvia Schmelkes y otros investigadores connotados, como Lucrecia Santibáñez, Gabriel Cámara y Karen Kovacs, entre otros.

diversos medios para generar opinión pública en contra de las reformas. En esto ganaron notoriedad colegas de la UNAM y del ámbito normalista.

El tema que suscitó ingentes polémicas fue el de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que propuso atender el desorden laboral por falta de control sobre las carreras docentes y regular el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes. Este fue el talón de Aquiles del INEE y lo que generó fuertes cuestionamientos a su autonomía. En virtud de que el propósito político central de la evaluación docente era desplazar al SNTE, los criterios y mecanismos para el ingreso, la permanencia (evaluación del desempeño) y la promoción estuvieron centrados en valorar las capacidades de los maestros y no en sus lazos gremiales, clientelares y económicos con el sindicato.

Pero esta reforma dividió hondamente a la comunidad de investigadores. En entrevista, Sylvia Schmelkes afirmó que la evaluación fue concebida como formativa y no como punitiva. Hubo, sin embargo, otros acontecimientos que condujeron al fracaso de esta reforma: el uso político de la evaluación para golpear al sindicato y a la CNTE; el recurso a la policía para vigilar sedes de aplicación y trasladar a docentes; y el enfrentamiento de la policía contra maestros y población de Nochixtlán, Oaxaca, que ocasionó una muerte y dejó muchos heridos.

Para Schmelkes, “las evaluaciones tenían implicaciones muy fuertes, eran de alto impacto, eran necesariamente políticas. Nosotros, como investigadores, no teníamos ese *chip* político. Lo más duro fue no comprender lo que estaba pasando... estábamos montados en nuestra lógica técnica, investigativa. Y fue muy difícil entender la otra, dialogar y poder negociar con ella.” A su juicio, la batalla comunicacional la ganó el sindicato, el INEE no pudo contrarrestarla y la SEP no se propuso hacerlo. En este aspecto, coincide con Flamand *et al.* (2020, p. 746), para quienes “el INEE pagó costos políticos que no le correspondían, pero no supo o no pudo deshacerse de ellos”. Schmelkes piensa que en México este tipo de evaluaciones difícilmente podrá ser retomada.

Uno de los puntos centrales de la crítica de muchos investigadores fue que las evaluaciones docentes no contaron con la participación de los maestros. El curso de los acontecimientos iría llevando a varios de ellos a simpatizar y dar apoyo político a la CNTE, como quienes formaron parte del Grupo Académico Asesor y del Diálogo Nacional por la Educación,

convocado por la CNTE con propósitos de legitimación de su lucha, en la coyuntura de la consulta del gobierno sobre el modelo educativo.¹⁵

La IE en el gobierno actual

La necesidad de modernizar la educación, elevar su calidad y pertinencia, y ampliar la cobertura de la media superior y superior no ha dejado de existir. Pero el gobierno actual decidió, por razones políticas e ideológicas, eliminar la reforma del gobierno anterior y suprimir del discurso educativo conceptos claves como *eficiencia, eficacia, pertinencia, calidad, evaluación, transparencia y rendición de cuentas*. También ha optado por restituir la alianza con los sindicatos en aras de una gobernabilidad que asegure su proyecto gubernamental. Sin embargo, el gobierno actual preservó tres instrumentos de políticas del gobierno anterior: la evaluación docente, el modelo educativo y la austeridad, ninguno que sirva para enfrentar viejos y nuevos problemas generados por la pandemia, como la inequidad y la exclusión educativas, la interrupción y abandono de estudios, la pérdida de aprendizajes, el estrés socioemocional y el daño en la infraestructura.

Diversos investigadores celebraron la desarticulación del sistema de evaluación y la desaparición del INEE y otros núcleos se opusieron, como los investigadores, muchos de ellos jóvenes, que en *Nexos* se han dedicado a hacer análisis puntuales de los problemas y políticas educativas del gobierno actual, o como el Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación del INEE, México Evalúa y Mexicanos Primero. El número de eventos de análisis y debate de los problemas educativos traídos por la pandemia es incalculable: prácticamente no hay institución educativa que no haya aprovechado el acceso a los medios digitales para organizar foros. Algunos núcleos de investigadores, como los del circuito jesuita, del Tecnológico de Monterrey, de la UNAM, del Cinvestav, de la UAM, de

¹⁵ Entre los investigadores educativos del ámbito universitarios y normalista convocantes a dicho diálogo se encontraban: Manuel Pérez Rocha, Hugo Aboites, Antonia Candela, Tatiana Coll Lebedeff, César Navarro Gallegos, Hugo Casanova Cardiel, Juan Manuel Rendón Esparza, Luis Bello, Elsie Rockwell, Magdalena Gómez, Lucía Rivera Ferreiro, Roberto González Villarreal, Arturo Pérez Vega, Marielena Mújica, Lev Velázquez Barriga, Alberto Arnaut, Guadalupe Olivier, Alicia Rivera y Lourdes Laraque.

la UPN, del Colmex y de algunos centros de investigación, por mencionar injustamente sólo algunos, han destacado por el número y calidad de sus productos. El Consejo Mexicano de Investigación Educativa también ha estado activo promoviendo foros nacionales e internacionales y publicando artículos de análisis. Diversos autores de opinión educativa, que publican en diarios nacionales y estatales y en portales como Campus Milenio, Educación Futura y Profelandia, han analizado los problemas educativos y las nuevas evaluaciones docentes, que tienen serios problemas de concepción e implementación.

La agenda educativa se movió radicalmente con la suspensión de las actividades presenciales ocasionada por la pandemia por covid-19, y un desconocido escenario se abrió ante nosotros. La crítica se ha dirigido hacia los problemas conceptuales, de diseño y de recursos de Aprende en Casa I, II y III; los problemas de acceso a las tecnologías; las desigualdades educativas; la pérdida de aprendizajes; los problemas socioemocionales; los cambios en los roles del hogar, la escuela, los padres y madres y los maestros; el financiamiento educativo; la falta de participación de los maestros; y la carencia de apoyos educativos, financieros y materiales para el regreso a clases. Sin duda, muchos de estos asuntos se conectan con temas previos de la agenda de investigación y de políticas, pero configuran un marco enteramente nuevo en el que la investigación educativa y las decisiones se desenvuelven.

El campo de la investigación educativa mantiene diversas posturas ante las políticas educativas actuales. Mejoredu reúne a investigadores competentes, algunos de los cuales fueron funcionarios en el INEE, pero tiene muchas restricciones. Quienes apoyaron a la CNTE y se opusieron a la evaluación docente en el gobierno anterior ahora mantienen un prudente silencio o, de manera abierta y proactiva, colaboran con el gobierno actual. Otros mantienen en la actualidad una actitud crítica. Por ejemplo, Manuel Gil dijo que la reforma del gobierno actual era “pobre, mal escrita, mal fundada, con errores de sintaxis y fallas imperdonables”, y que López Obrador había abolido las evaluaciones docentes para la permanencia en el magisterio, pero mantenía la estructura de la reforma anterior, sustituyendo dos organismos clave de la reforma de Peña Nieto por otros con distinto nombre, pero con funciones semejantes (Usi, 2019). Con retraso y muchos problemas de implementación que han generado malestar, se ha impulsado, con otras

denominaciones y con algunas diferencias, la evaluación magisterial para el ingreso y la promoción. Es decir, conservó instrumentos que permiten la continuidad, parcial, de las políticas de recuperación de la rectoría; aunque, de manera política, ha negociado con el sindicato y con la CNTE para que se apliquen sin que los intereses sindicales resulten afectados.

En lo que respecta a la educación superior, se ha tendido a hacer a un lado muchos elementos del paradigma evaluativo iniciado en la década de los noventa del siglo anterior, sin que emerja un nuevo esquema de políticas. Los programas de financiamiento extraordinario han sido prácticamente cancelados por las estrictas políticas de austeridad, afectando severamente los programas tanto de reestructuración como de saneamiento de las instituciones y de ampliación de la matrícula.

El gobierno ha sido activo en el plano legal. En lo que respecta a la Ley General de Educación Superior, se puede afirmar que representa, en comparación con la anterior, un avance significativo. Con un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, equidad e interculturalidad, con un amplio conjunto de criterios de políticas de avanzada y con el refrendo al respeto a la autonomía, la ley establece las bases para la construcción de un sistema de educación superior mejor gobernado. A pesar de los avances, por ejemplo, en materia financiera, la misma ley los frena al agregar por doquier la expresión “sujeto a disponibilidad financiera”. Hay un exceso de promesas y falta de mecanismos para que se cumplan; y la gobernanza anunciada no es tal pues son esquemas centrados en autoridades no en la diversidad de actores interesados. Esta ley fue posible por varios factores, entre otros, que la actual administración retomó los trabajos que venía impulsando la ANUIES con anterioridad¹⁶ y a la cercanía del subsecretario con el mundo universitario, en particular con investigadores educativos. Eso explica que un grupo relativamente compacto de investigadores en asuntos jurídicos y educativos de la UNAM haya integrado la propuesta con la que arrancó el subsecretario las consultas.¹⁷

¹⁶ En trabajos previos de elaboración de propuestas de ley de educación superior fueron convocados investigadores, entre otros, María de Ibarrola, Sylvie Didou y Germán Álvarez Mendiola del DIE-Cinvestav, Pedro Flores Crespo de la Universidad Autónoma de Querétaro, Carlos Payán Figueroa y Angélica Buendía de la UAM.

¹⁷ En ese grupo están colegas como Javier Mendoza Rojas y Roberto Rodríguez Gómez del Seminario de Educación Superior de la UNAM.

Conclusiones

La investigación educativa ha mostrado un notable desarrollo en México, a pesar de las innumerables limitaciones que tenemos. Es un campo en continua expansión, en progresiva mejora en la calidad de sus aportes, lo cual se muestra en las instituciones de investigación, los posgrados, los grupos de investigación, la amplitud y diversificación de temas y asuntos que investiga, las asociaciones científicas y redes, las revistas científicas y de divulgación, los congresos especializados, la presencia de investigadores en el debate público a través de los medios masivos de comunicación y las redes sociodigitales, su internacionalización y la existencia de unidades de investigación en muchas secretarías de educación estatales.

En términos generales, la investigación educativa está capacitada para hacer contribuciones desde lo nacional hasta lo local, en temas diversos y en todos los niveles educativos. Sin embargo, hay mucho por hacer. Por ejemplo, los trabajos que se han hecho en México y otros países en torno a la efectividad de la investigación educativa, la evaluación de políticas y las políticas basadas en la evidencia señalan que hay vasto terreno por avanzar en términos del tipo de conocimiento producido, su calidad y su pertinencia para la toma de decisiones; de las definiciones y pertinencia de los términos empleados; de las formas de interacción entre las comunidades de investigadores y los tomadores de decisiones; y de la generación de capacidades institucionales para que los hacedores de políticas tomen decisiones basados en conocimientos, se desarrollen sistemas de gestión del conocimiento y sistemas de administración orientados a la producción de políticas públicas (cfrs. Bracho, 2016; Gómez Morín, 2016; Miranda *et al.*, 2017; Rincón, 2017; Martínez, 2020; Olmeda y Cantú, 2020; Cardozo, 2021).

El campo de investigación educativa es internamente muy diverso y fragmentado. La especialización temática, la variedad de perspectivas teóricas y metodológicas, los estilos de investigación y los liderazgos generan fuerzas centrífugas que fragmentan la actividad. A menudo hay luchas internas por el predominio discursivo, el acceso a los recursos y la influencia en las decisiones. Pero, al mismo tiempo, las comunidades generan fuerzas de integración y producen sistemas asociativos más generales que las contienen.

Estas comunidades son particularmente sensibles a la política y a las políticas, que impactan su desarrollo a través de los financiamientos y el apoyo al posgrado. Por otro lado, la política (*politics*) determina la importancia que la información y el conocimiento deben tener en las decisiones, en función de acuerdos y negociaciones generales con fuerzas políticas, connotadamente con el sindicato y sus fracciones. Los entornos generales de paradigmas educativos, de administración pública y de políticas ejercen también influencia sobre la investigación, como, por ejemplo, la educación por competencias, la “nueva” gerencia pública y las políticas de incentivos asociadas a evaluación y financiamiento. Además, en sí mismas, la política, las políticas y los paradigmas generales aportan materia de investigación por sus implicaciones con la educación.

El reclamo de la escasa consideración que tiene la IE en la toma de decisiones presenta dos vertientes. Una se relaciona con la inconformidad porque nuestras aportaciones no son consideradas —mientras que otras sí se consideran— o porque nuestros puntos de vista no son adoptados por los decisores; y otra, con el desconocimiento que tenemos de las relaciones que realmente están ocurriendo con el mundo decisional. La primera se procesa a través de recursos políticos, comunicacionales, académicos, ya sea para ejercer la crítica y la oposición, para buscar colaboraciones e influencias o para producir conocimientos y propuestas útiles y pertinentes en los contextos específicos de decisión. La segunda se procesa desarrollando conocimientos sobre las relaciones entre IE y TD. Para ello es necesario emprender un programa de investigación que dilucide empíricamente las características que han adoptado dichas relaciones y superar nociones generales o abstractas, parciales o personales de los impactos que las investigaciones han tenido. Ello permitirá matizar la idea de que la IE no es tomada en cuenta y dar paso a una comprensión de las relaciones que se han establecido.

El campo de las decisiones, desde una perspectiva de análisis de políticas, idealmente debe dirigirse hacia el avance democrático de las sociedades. En muchos países, sostiene Luis F. Aguilar (2021), el modo como la sociedad se gobierna es colaborativo. Supone que el gobierno y la ciudadanía, al hacerse conscientes de sus respectivas insuficiencias, dialogan, intercambian información y conocimiento, suman recursos, se coordinan, conciertan y trabajan asociadamente. Así, los asuntos críticos se abordan

con la conjunción de los recursos del gobierno y de los sectores de la sociedad (recursos cognoscitivos, financieros, tecnológicos, organizativos, morales). Esta visión deseable, sin embargo, es un proceso en construcción. Implica el desarrollo de gobernanzas colaborativas que permitan encauzar la complejidad de intereses y de actores que no caben en la representación política tradicional de los sistemas de partidos, puesto que las esferas políticas, sociales y económicas que ameritan atención se han multiplicado.

La investigación educativa está relacionada con los procesos políticos generales de formulación e implementación de políticas educativas, en un contexto de una azarosa construcción de gobernanza en México, donde mecanismos y factores de poder tradicionales perviven en función de correlaciones cambiantes de fuerzas, de acuerdo con las agendas políticas de las coaliciones gobernantes. Esos procesos de construcción de gobernanza son, sin embargo, diferenciados y específicos. En las últimas tres décadas, en la educación básica presentan un grado de complejidad y conflictividad mucho mayor que en la educación media superior y superior. Particularmente en esta última se han dado avances y se ha reducido el nivel de conflictividad gracias a políticas explícitas de gobernabilidad y reducción de los factores que potencialmente originan conflictos y de atención, así sea parcial, de problemas estructurales. Algunos de estos elementos, por cierto, corren el riesgo de salirse de control por el asedio financiero que actualmente vive la educación superior.

No obstante la preeminencia que damos a la investigación educativa, nuestros productos y acciones para influir en la toma de decisiones son parte de un conjunto más amplio de factores que intervienen en los juegos políticos y en los procesos decisionales, en contextos fluctuantes que afectan la relevancia de la información y el conocimiento para el ámbito decisional. Como afirma Moe (2017, p. 320), “si queremos entender cómo se diseñan, organizan y dotan de personal los sistemas educativos, cómo se elaboran e implementan sus políticas, cómo operan sus escuelas en el día a día y a qué intereses realmente sirven, debemos comprender su política”.

Por lo tanto, la investigación educativa no debería reclamar la exclusividad de la razón, sino su inclusión en los procesos decisionales como parte de un concierto de actores que tienen intereses legítimos en la educación. La demanda de ser considerados en las decisiones educativas debería transformarse en una actitud dialógica de construcción de gobernanza,

que puede abreviar de la experiencia de la investigación en el mundo decisonal, para desarrollar formas de difusión, divulgación y comunicación efectivas, relaciones de discusión y crítica, sobre la base del respeto y la liberación plural (Reimers y McGinn, 2000; Ginsburg y Gorstiaga, 2001).

Esta tarea no es sencilla, especialmente en el periodo actual, cuando el énfasis de la política social no es de desarrollo sino de distribución de recursos a beneficiarios, y las prioridades de las políticas están concentradas en proyectos de infraestructura. Existe una tendencia a eliminar los organismos estatales autónomos y a eludir la transparencia, la rendición de cuentas y la producción de información para tomar decisiones. Creo que podemos coincidir con Luis Aguilar (2021) quien, pensando en el país en su conjunto, concluyó:

Veo difícil llevar adelante una estrategia nacional de largo plazo [...] que sea elaborada dialógicamente con el conocimiento experto y con las organizaciones sociales representativas. Y lo veo difícil por el arreglo institucional y una cultura política de hiperpresidencialismo, centralismo nacional, control limitado de las decisiones y de la actuación del Poder Ejecutivo y muy frecuentemente control limitado de las decisiones de los líderes sociales corporativos, sindicales, civiles sobre asuntos de su campo. También es difícil la dependencia gubernamental de numerosos sectores sociales en asuntos de su vida personal y familiar que favorece subordinación, así como por la ineffectividad directiva de los gobiernos que demandan y esperan la subordinación del conocimiento experto al interés político y que se sienten muy incómodos por la pluralidad y la diferencia de visiones de sociedad y planes para resolver los problemas sociales.

Bibliografía

- AGUILAR, L. F. (2021). España 2050: pertinencia y factibilidad para México. Ponencia presentada en el Webinar España 2050: una propuesta de gobernanza anticipatoria acerca de Educación, formación y recualificación. Pertinencia y viabilidad para México. México, 23 de junio, Centro Universitario de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Guadalajara; Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios

- Avanzados, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Disponible en <https://youtu.be/JJshq9Zn6DU>.
- BRACHO, T. (2016). Usos efectivos para la mejora: ¿cómo hacemos para que esto ocurra? *Gaceta de la política nacional de evaluación educativa en México*, 2 (4), 38-42.
- CARDOZO BRUM, M. (2021). Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 42 (90), 205-232.
- CASANOVA, H. (2018). La política educativa gubernamental, 2012-2018. En P. Ducoing Watty (coord.). *Educación básica y reforma educativa*, México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 77-102.
- DEL CASTILLO ALEMÁN, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), 637-652.
- DEL VALLE, S. (15 de noviembre de 2008). Cuestionan acuerdo cupular de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación. *Reforma*.
- DUCOING WATTY, P. (2018). Rutas de las reformas de educación básica en México. En P. Ducoing Watty (coord.). *Educación básica y reforma educativa*. México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 29-50.
- FLAMAND, L., Arriaga, R. y Santizo, C. (2020). Reforma educativa y políticas de evaluación en México, ¿instrumentos para abatir el rezago escolar y promover la igualdad de oportunidades? *Foro Internacional*, 60 (2), 717-753. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v60n2/0185-013X-fi-60-02-717.pdf>
- FLORES CRESPO, P. (2009). Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva. *Revista Electrónica Sinéctica*, 33, 1-13.
- FLORES CRESPO, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18, (56), 265-290.
- GINSBURG, M., y Gorostiaga, J. (2001). Relationships between Theorists/Researchers and Policy Makers/Practitioners: Rethinking the Two- Cultures Thesis and the Possibility of Dialogue. *Comparative Education Review*, 45 (2), número especial, 173-196.
- GÓMEZ MORÍN, L. (2016). *Maqueo y análisis de la evolución de la política educativa en México*. México: Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educati-

- vos de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- GRANADOS CHAPA, M. A. (26 de abril de 2009.) Cogobierno en la SEP, en la columna Plaza Pública. *Reforma*.
- HAMUI SUTTON, M. (2009). Observatorio Ciudadano de la Educación. Un balance a diez años. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14 (41), 619-636.
- Investigadores del DIE-Cinvestav (2008). No a la Reforma Curricular Improvisada. Pronunciamento de investigadores del DIE-Cinvestav contra la reforma curricular. México, 22 de agosto (mimeo).
- LATAPÍ SARRE, P. (2008a). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de educación (1963-2006)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LOYO, A. y Solórzano, C. (2013). Entrevista con Carlos Muñoz Izquierdo. La influencia de los resultados de investigación en la toma de decisiones de política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18 (58). México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 969-987.
- MAGGI YÁÑEZ, R. (2003). Usos e impactos de la investigación educativa, en E. Weiss (coord.), *El campo de la Investigación Educativa. Colección: La Investigación Educativa en México 1992-2002*, vol. 1. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 193-236.
- MARTÍNEZ, BORDÓN, A. (2018a). El INEE: un nuevo actor en la política educativa. En A. Martínez Bordón y A. Navarro Arredondo (coords.) (2018), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*. México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Disponible en <https://bit.ly/2XFjb9H>.
- MARTÍNEZ BORDÓN, A. (2018b). La investigación educativa y su capacidad para “iluminar” la toma de decisiones: reflexiones a cuatro voces. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLVIII (2), 265-290.
- MARTÍNEZ BORDÓN, A. (2020). Construir puentes entre la investigación y las políticas educativas: ¿Cómo pueden ayudar los observatorios ciudadanos? *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L (2), 89-136.
- MESSINA, G. (2007). *El lugar de la investigación en las políticas públicas de la educación básica. Estudio comparado México-Nicaragua*. México: Ford Foundation (mimeo).
- MIRANDA LÓPEZ, F. (2010). La reforma curricular de la educación básica, en A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), Vol. VII Educación. En M. Ordorica y J. Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México, pp. 35-60.

- MIRANDA LÓPEZ, F., Villamil Serrano, E. y Mariel Bossi, C. (2017). Uso de resultados de la evaluación para la mejora de la política pública educativa: el caso del INEE y la emisión de directrices en México. *Memoria XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa*. San Luis Potosí, noviembre, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Disponible en <https://bit.ly/39soc5d>.
- MOE TERRY, M. (2016). The comparative politics of education. Teachers unions and education systems around the world. En M. Moe Terry y S. Wiborg (eds.), *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*. Cambridge, Reino Unido y Nueva York: Cambridge University Press, pp. 269-324.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2008). La nueva alianza por la calidad educativa. *Este País* (208), 20-23. Disponible en <https://bit.ly/39uNPFv>.
- OLMEDA TREJO, H. y Cantú Caballero, M. A. (coords.) (2020). *Investigación y transformación educativa en el siglo XXI*. Ciudad Victoria, México: Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa.
- REIMERS, F. y McGinn, N. (2000). *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. México: Centro de Estudios Educativos-AUSJAL.
- RINCÓN FERNÁNDEZ, H. (2017). Investigación educativa y política pública en México y Colombia: hacia un estudio comparado. *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, 2 (6), 60-74. Disponible en <https://bit.ly/3hWxKgs>.
- ROMERO GONZAGA, R. (2020). *La encrucijada de la educación básica en México: éxitos, fracasos y omisiones. (1879-2012)*. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.
- RUEDA, M. (1997). Investigación educativa y procesos de decisión. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, II (4), Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 199-203. Disponible en <https://bit.ly/3u9EymQ>.
- Sin autor (1977). Uso de la información derivada de las investigaciones sobre la planificación educativa en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, VII (4), V-XIX.
- SAÑUDO GUERRA, L. (2013). Uso de la producción del conocimiento en México. En M. Vergara Fregoso (coord.), Capítulo 8. Distribución y uso del conocimiento educativo producido en México en la década 2002-2011, en M. López Ruiz, L. Sañudo Guerra y R. Maggi Yáñez (coords.), *Investigaciones sobre la investigación educativa: 2002-2011*. México: Asociación Nacional de

Universidades e Instituciones de Educación Superior, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

SCHMELKES, S. (2015). Reforma de la educación. En *Los alcances del México contemporáneo: 1955-2015. Tomo IV. La educación y la cultura*. México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura e Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 89-108.

SILAS, J. C. (2013). La Reforma Educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias. *Análisis plural*, 2º semestre, 169-178.

USI, E. (3 de mayo de 2019). La reforma educativa de AMLO: Pobre, mal escrita, y con fallas imperdonables. *Deutsche Welle*. Disponible en <https://bit.ly/3kwuQAL>.

WEISS, C. H. (1988). Evaluation for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care? *Evaluation Practice*, 9 (1), 5-19. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/journal/08861633>.

ZORRILLA, M. y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, (30), 1-30. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99819167001>.

Entrevistas

Angélica Buendía Espinosa

Dulce M. Cabrera

Elisa Bonilla Rius

Etelvina Sandoval

Euriel Rosas

Fabio Fuentes Navarro

Felipe Martínez Rizo

Funcionario anónimo

Lorenzo Gómez Morín

Lya Sañudo

Mario Rueda

Rodolfo Ramírez Raymundo

Romelia Hinojosa

Romualdo López Zárate

Coordinadores y autores

Gilberto Guevara Niebla

Biólogo y maestro en ciencias por la Facultad de Ciencias (UNAM), hizo estudios de doctorado en la Universidad de Londres. Ha sido maestro en secundaria, preparatoria y universidad por más de cuarenta años, entre 1996 y 2013 fue director de la revista Educación 2001. Ha publicado, como autor o coordinador, 30 libros. Entre sus obras principales se encuentran *El saber y el poder* (1976), *La catástrofe silenciosa* (1993), *Lecturas para maestros* (2005) y *Poder para el maestro, poder para la escuela* (2016). Ha recibido numerosas distinciones, entre ellas el doctorado *honoris causa* por la Universidad Veracruzana y por la Universidad Autónoma de Coahuila. Ha sido subsecretario de Educación Básica en dos ocasiones (en 1992 y en 2018). Actualmente es director del Instituto de Investigación Educativa de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la UdeG, maestro en Ciencias Sociales y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Profesor investigador de tiempo completo en la UdeG. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Carlos Ornelas

Es profesor de Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana. Obtuvo el doctorado en Educación por la Universidad de Stanford. Ha sido profesor visitante en el Teachers College de la Universidad de Columbia, la Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard, las Universidades de Hiroshima y Nagoya, en Japón, y en otras instituciones. Ha publicado siete libros como autor individual, 10 como compilador, 88 artículos de investigación arbitrados en revistas especializadas y libros colectivos. Es articulista de *Excélsior*. Su libro más reciente es *Política educativa en América Latina: reformas, resistencia y persistencia* (Siglo XXI Editores). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (emérito) y presidente de la Sociedad Mexicana de Educación Comparada. Sus colegas del Consejo Mexicano de Investigación Educativa le otorgaron el Reconocimiento COMIE al Mérito Pablo Latapí 2015.

Héctor Franco

Profesor de Educación Primaria por la Normal Miguel F. Martínez, psicólogo orientador por la Normal Superior Moisés Sáenz Garza, licenciado en Sociología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Nuevo León, y maestro en Enseñanza Superior por la misma universidad. Autor de textos como *Beneméritos de Nuevo León* y *Estación San Juan: Cuna del Beisbol en México*.

Juan Fidel Zorrilla Alcalá

Doctor en Sociología por la UNAM, investigador del Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación de la UNAM desde 1978. Es miembro del SNI nivel I y forma parte del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Ha impartido docencia de licenciatura y de posgrado en Sociología y en Educación Matemática, fue coordinador del Programa de Maestría en Docencia para la Educación Media Superior (2008-2011) y actualmente lo hace en el posgrado de Pedagogía y en la MADEMS. Estuvo

comisionado a la SEP entre 1994 a 2001 para llevar a cabo el informe básico preparado por las autoridades mexicanas para el examen de las políticas nacionales de educación y su seguimiento, conjuntamente con la OCDE. Ha sido consultor externo de la OCDE, de la UNESCO, del PNUD de la ONU, del Gobierno de Perú, de la Universidad de Manta en Ecuador, de la Secretaría de Educación Pública de México, del Coneval, del INEE, del BID, del CREFAL, de la UAM, de la ANUIES y de la FLACSO. Fundador de la Universidad Politécnica en San Luis Potosí, de cuya junta directiva forma parte. Sus publicaciones recientes incluyen libros publicados bajo el sello editorial de la Universitat de Barcelona, el Fondo de Cultura Económica, la UNAM, la ANUIES y la UAM.

Eduardo Backhoff Escudero

Licenciado en Psicología por la UNAM, maestro en Educación por la Universidad de Washington y doctor en Educación por la UAA. Tiene experiencia profesional como profesor de Psicología de la UNAM, investigador, director del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo, director científico de la *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, director de Pruebas y Medición, consejero presidente de la Junta de Gobierno del INEE y presidente de Centro Científico y Cultural de Ensenada (Museo Caracol). Autor de más de 120 de artículos de investigación, 30 capítulos, 25 libros y 30 manuales técnicos sobre evaluación y educación. Mérito académico en el área de Educación y Humanidades por la Universidad Autónoma de Baja California, miembro (nivel II) del Sistema Nacional de Investigadores desde 1990, asesor y representante de México en PISA y asesor de la OCDE. Actualmente trabaja como presidente del Consejo Directivo de Métrica Educativa, articulista de *El Universal* y vocal del patronato del Museo Caracol.

Claudio Rama Vitale

Investigador, conferencista y consultor en políticas y gestión de la educación superior uruguayo. Economista, especialista en Marketing y en Edu-

cación a Distancia, máster en Gerencia Educativa, doctor en Educación, doctor en Derecho y con cuatro posdoctorados. Actualmente es director académico de la Universidad de la Empresa (UDE) en Uruguay, director del Observatorio de la Educación Virtual de América Latina y el Caribe de Virtual Educa e investigador de la Facultad de Educación de la UDE (nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores). Fue director del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe con sede en Venezuela; rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador; decano de la Facultad de Ciencias Empresariales en Uruguay, donde también ha sido director del Instituto Nacional del Libro; director del Sistema Nacional de Televisión y vicepresidente del Sistema Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos del Ministerio de Educación y Cultura. Ha publicado 27 libros propios sobre temas de educación y decenas de artículos en revistas académicas. En tres ocasiones ha recibido el Premio Nacional de Letras del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay. Ha sido distinguido con siete doctorados *honoris causa* por parte de varias universidades de la región.

María de Ibarrola

Profesora investigadora de tiempo completo en el Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav IPN, maestra en Sociología por la Universidad de Montreal, doctora en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas por el Cinvestav e investigadora nacional emérita. Su línea principal de investigación se ha dirigido a las políticas, las instituciones y los actores en las relaciones entre la educación y el trabajo, enfocadas desde distintos ángulos: políticas nacionales, diseños institucionales y curriculares; investigaciones cualitativas sobre la formación para el trabajo en las escuelas de nivel medio y superior, trayectorias y transiciones de la escuela al trabajo.

Marco Antonio Fernández

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Duke. Estudió su licenciatura en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente se desempeña como profesor investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, donde coordina la Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad. Es investigador asociado de México Evalúa, donde coordina el Programa Anticorrupción y de Educación. Se especializa tanto en temas de política educativa como de combate a la corrupción y rendición de cuentas. En el área académica ha sido investigador visitante del Centro México-Estados Unidos en la Universidad de California en San Diego y profesor visitante en la Universidad de Humboldt en Alemania.

Laura Noemí Herrera

Es licenciada en Economía con preespecialidad en Desarrollo Regional por el IPN y actualmente cursa la maestría en Administración Pública y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Es investigadora de la Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey e investigadora asociada a México Evalúa. Ha concentrado su carrera profesional a la evaluación de políticas educativas de educación básica y superior. Recientemente ha sido reconocida como líder en proyectos de evaluación de políticas educativas por el Banco Iberoamericano de Desarrollo y la Embajada de los Estados Unidos de América. Se ha especializado en el análisis de datos para el seguimiento y evaluación del sistema educativo, de los resultados de aprendizajes y el manejo de recursos públicos en el sistema.

Germán Álvarez Mendiola

Licenciado en Sociología por la UNAM, maestro y doctor en Ciencias por el Cinvestav. Investigador del Departamento de Investigaciones Educativas

del Cinvestav, donde funge como jefe de Departamento. Pertenece al SNI nivel II. Es presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Es autor o coautor de 80 artículos y capítulos, de nueve libros y forma parte de asociaciones de investigación nacionales e internacionales. Integrante de consejos editoriales como el de ANUIES, donde coordina la Biblioteca de la Educación Superior de *Perfiles Educativos*, de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* y de la revista *Educación, Formación e Investigación*.

Coordinación editorial

Ilina Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Corrección

Juan Felipe Cobián

Diseño y diagramación

Iordan Montes

Educación: estrategias para la recuperación

se terminó de editar en las oficinas
de la Editorial Universidad de Guadalajara,
José Bonifacio Andrada 2679, Col. Lomas de
Guevara, 44657, Zapopan, Jalisco.