



La UNAM y los desafíos de la Nación

**La Educación y los retos del 2018:
una visión académica**

Adrián Acosta
Ángel Díaz Barriga
María de Ibarrola
Romualdo López Zárate
Javier Mendoza
Humberto Muñoz
Imanol Ordorika
Mario Rueda
Roberto Rodríguez
Rosa María Torres

Hugo Casanova (coord.)

Contenido

Pensar la educación hoy.....	3
Hugo Casanova	
Notas para una agenda educativa nacional.....	22
I. Retos y perspectivas de la educación básica en México	
La reforma educativa 2013-2017: Entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico.....	30
Ángel Díaz Barriga	
La educación básica en México en el horizonte de justicia y los derechos.....	40
Rosa María Torres	
Los retos que plantean 25 años de reformas educativas en México: 1992-2017.....	48
María de Ibarrola	
II. Los grandes retos de la educación superior y media superior	
El gobierno de la educación superior como problema y como desafío.....	62
Adrián Acosta	
El liderazgo de los rectores ¿mito o realidad?.....	71
Romualdo López Zárate	
Ideas para discutir la transformación de la universidad pública en México.....	88
Humberto Muñoz	
III. Los temas críticos de la educación en México: Evaluación, financiamiento y equidad	
El financiamiento de la educación superior: problemas y retos.....	100
Javier Mendoza	
La evaluación educativa: límites y desafíos.....	113
Mario Rueda	
Política, educación y política.....	124
Imanol Ordorika	
La equidad educativa desde la perspectiva del derecho a la educación.....	132
Roberto Rodríguez	
Referencias.....	138

Pensar la educación hoy

Hugo Casanova Cardiel
Investigador del IISUE-UNAM

La realización de los Foros Universitarios *La UNAM y los desafíos de la Nación*,¹ ratifica uno de los mayores compromisos universitarios: contribuir, a través del saber, a la superación de los grandes problemas de México.

Esta obra, centrada en la educación, es el resultado de las reflexiones y debates presentados en el foro dedicado a ese tema y constituye la versión discutida y revisada por los especialistas convocados. La idea mayor que anima la reflexión en torno a los problemas educativos de hoy, es sumarse al necesario esfuerzo de pensar nuestro país de cara al 2018 y de frente a los retos que se abren hacia la segunda década del siglo XXI. Todo ello en el marco de un nuevo gobierno y de un nuevo entorno mundial.

¿Y por qué es importante pensar la educación? La educación es muy probablemente la causa social con mayor consenso de nuestro tiempo. Para los individuos, para los gobiernos y entidades supranacionales e incluso para las más disímiles interpretaciones políticas, la educación representa un ámbito con valores de indiscutible significación. Y entre estos valores se encuentra su enorme capacidad emancipadora pues, no cabe duda, el conocimiento y la formación se incluyen entre los factores que otorgan una mayor certidumbre a los individuos y a las sociedades para enfrentar la ignorancia y las asimetrías de su tiempo.

Hoy tenemos claro que la educación constituye un hecho social que puede marcar profundas diferencias. Sin embargo, esto conlleva una paradoja pues también resulta claro que la educación no garantiza la marcha óptima de los

¹ Organizados por la UNAM para reflexionar y debatir acerca de los grandes temas nacionales: democracia, igualdad y derechos humanos, seguridad, migración y repatriación, política exterior, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo económico, energías limpias, cambio climático, agua, seguridad alimentaria y, por supuesto, educación. (17 de abril al 30 de mayo de 2017). El Foro de Educación tuvo lugar en el Auditorio "Jorge Carpizo" de la Coordinación de Humanidades el 27 de abril de 2017.

factores políticos y económicos de la sociedad, pero su ausencia sí expresa en múltiples formas –algunas de ellas contundentes– la fragilidad de las personas y de las Naciones. Todo ello representa sin duda un doble reto para los diferentes órdenes del Estado y del gobierno pues, además de tener que responder a un escenario educativo complejo, ha de perfilar políticas económicas y sociales que puedan contener y aminorar las enormes inequidades de la Nación.

No podría desconocerse que la educación es uno de los factores que han contribuido de una manera más notable a la conformación del México actual. La creación de instituciones como la UNAM y la Secretaría de Educación Pública, o los ulteriores procesos de expansión y diversificación educativa en todo el país, constituyen pruebas irrecusables del compromiso de muchos hombres y mujeres que, a lo largo de un siglo, se sumaron a la compleja construcción cultural de nuestro país. Se habla incluso de una epopeya cultural que logró extender la educación –a través de las letras y el conocimiento– a los más apartados rincones del país y dando sentido a la conformación de una identidad nacional apenas creíble para una sociedad tan amplia, tan multiétnica y tan asimétrica.

Cinco problemas cruciales de la educación

Con la misma claridad con la que es posible reconocer las fortalezas de la educación, es preciso señalar que en el siglo XXI se viven serias insuficiencias que reclaman una profunda atención en términos analíticos y una respuesta efectiva en términos de política educativa. Así, sin ánimos de exhaustividad ni jerarquización, es posible aludir a una serie de problemas cruciales para la educación actual. El primero de ellos es el referido a las dimensiones cuantitativas del sistema pues, pese a la existencia de una compleja estructura institucional que hoy da cabida a 36,392,832 de estudiantes en todos los niveles (SEP, 2016c), la educación nacional vive aún un déficit cuantitativo incomprensible para un país que, según la OCDE (2017), es la undécima mayor economía del mundo.

De tal forma, excepto en los niveles de primaria y secundaria que alcanzan una cobertura oficial del 98% y del 87% (INEE, 2016a), la educación nacional

mantiene una dimensión muy inferior a la que demanda una sociedad con millones de niños y jóvenes. Y aunque en 2002 fue establecida la obligatoriedad del preescolar, hoy la cobertura alcanza apenas el 72% (INEE, 2016a). En el caso de la educación media superior la cobertura llega al 57% (INEE, 2016a) y en la educación superior las cifras más optimistas aluden a una cobertura de un modesto 35% (SEP, 2016c; Presidencia de la República, 2016). A todo ello habría que agregar las cifras de rezago educativo y que incluyen a 32 millones de personas que no concluyeron la educación primaria y secundaria (Narro, Martuscelli y Bárzana, 2012), así como las cerca de 5 millones de personas en condiciones de analfabetismo (INEGI, 2015).

En las décadas recientes, y aquí va el segundo de los grandes problemas, una de las mayores preocupaciones de la educación ha sido el reconocimiento de la calidad como uno de los factores esenciales para su mejora. Sin embargo, los resultados son paradójicos y pese a la proliferación de esquemas normativos y de instituciones promotoras de la calidad –agencias evaluadoras, acreditadoras y certificadoras– la educación nacional parece no responder a los pretendidos beneficios de los múltiples criterios de calidad implantados. En tal sentido, si bien es creciente el acuerdo acerca de la importancia de la mejora de las instituciones y procesos de la educación, también es creciente el cuestionamiento al carácter retórico y burocratizado de los procesos asociados a la calidad educativa, principalmente la evaluación. Lo mismo ocurre con los procedimientos de acreditación y certificación que, pese a su significación e impulso, no están al margen de la problemática antes descrita.

No sobra recordar al respecto, que la idea imperante de calidad de la educación ha sido objeto de reiterados cuestionamientos que objetan el carácter instrumental de sus diversos procesos –principalmente la evaluación– así como a la concepción generalista e indeterminada prevaleciente y que pretende ser aplicable a cualquier actividad humana. De tal forma, se propugna por construir una idea de calidad educativa que, partiendo de un enfoque contextual y pertinente, logre otorgar preeminencia a los aspectos sustantivos de la educación y no a los meramente técnicos y burocráticos.

Un tercer tema crucial de la educación es el referido a la infraestructura y al equipamiento. Y se cuentan con suficientes evidencias para afirmar que hoy por hoy las condiciones materiales de la educación son tremendamente contradictorias para un país que, como se ha dicho, ostenta condiciones financieras competitivas a nivel internacional. Baste subrayar que en el nivel primaria, en el cual se tienen los mejores indicadores de cobertura, las condiciones son simplemente deplorables. Así, a partir de algunos datos recogidos por la SEP, se concluye que poco más de la cuarta parte de las instalaciones (39 mil inmuebles de un total de 152 mil requieren de alguna mejora estructural) (SEP, 2015b, pp. 8-9). Y a esa cifra tendrían que agregarse las más de 16 mil escuelas que, según datos oficiales, resultaron afectadas por los sismos de 2017 (SEP, 2017b).

Además existen serios problemas de agua en alrededor de 28,000 escuelas (casi 6,500 no tienen agua potable, en más de 15,000 el agua debe acarreararse y en 6,600 llega a través de pipas) y dos datos que resultan insólitos: en 14,680 escuelas (de un total de 152 mil) “los servicios sanitarios están ausentes” y 91,672 escuelas no se encuentran conectadas a las redes de drenaje. En cuanto a la energía eléctrica algunos datos oficiales reportan que el 10% de las escuelas carecen de ella, pero que en estados como Chiapas, Michoacán o Chihuahua la falta de energía eléctrica alcanza al 20% de las escuelas (SEP 2016a). Asimismo, además de reportar importantes carencias de insumos didácticos básicos (pizarrones, mesas para los maestros y sillas para los alumnos), los diagnósticos señalan que el 82% de las escuelas carecen de conexión a líneas telefónicas, cerca del 50% no cuenta con computadoras o éstas no funcionan y apenas un 20% tiene acceso a Internet. (SEP, 2015b, pp. 8-9). El rubro de la infraestructura, importante por sí mismo, adquiere mayor significación cuando se aprecian sus serias carencias. Y en el caso de las TIC, hoy claramente presentes en las propuestas educativas, las políticas oficiales están obligadas a trazar esquemas que atiendan las limitaciones enunciadas.

Un cuarto problema de orden general es el referido al vínculo entre educación y política, así como del papel de los actores de los procesos educativos

en la construcción de las decisiones de su campo. Aun una mirada somera, obliga a revisar algunos aspectos que confluyen en estos ámbitos y de manera particular en los complejos hechos políticos verificados en el país a partir de la llamada reforma educativa anunciada en 2012. Así, al histórico papel desempeñado por el corporativismo en la confección e implantación de las políticas educativas desde la etapa posrevolucionaria, se sumaría en la segunda década del siglo XXI un nuevo conflicto que pondría de relieve el agotamiento de un modelo de control político, así como la emergencia de una resistencia social y magisterial sin precedentes en la historia reciente.

Las explícitas aspiraciones gubernamentales para promover una reforma que pudiera generar un “México con educación de calidad”, derivaron en un conflicto político y una profunda incertidumbre no sólo entre maestros y estudiantes, sino incluso en amplios sectores sociales que veían con sorpresa como la educación derivaba al terreno de la disputa y el enfrentamiento. Las preguntas que sugiere este tema son múltiples: ¿Quién decide en materia educativa en México? ¿Cómo se decide? ¿En qué medida participan los distintos actores de la educación? ¿Cuál es la autoridad académica y educativa de quienes ostentan los máximos cargos de la educación nacional? ¿Existen posibilidades de construir una política de Estado en materia educativa? ¿Cuáles son los efectos reales de la política educativa gubernamental impulsada a lo largo del periodo 2012-2018? ¿Existen posibilidades de propiciar un proceso de gobernanza que, alejado de las formalidades discursivas, permita la efectiva participación de los múltiples actores de la educación nacional? (Casanova, 2018)

Y un quinto problema, también de orden general, es el referido al vínculo entre educación y sociedad: ciudadanía, democracia y seguridad. En este rubro es posible sintetizar la problemática actual de México y, sin falsas expectativas, puede ubicarse un enorme potencial. ¿Cuánto de lo educativo está siendo aprovechado para fortalecer a la sociedad y para generar una cultura más democrática? ¿Cuánto de lo educativo se aprovecha para fortalecer el bien común? ¿Es posible enfrentar los graves problemas de inseguridad y de violencia a través de la educación? Son preguntas sobre las que seguramente debe

trabajarse mucho más y que sin duda no alcanzan aún niveles de consenso entre las muy diversas fuerzas políticas del país. Sin embargo, resultan innegables las potencialidades de la educación para la reconstrucción del entramado social y para la construcción del futuro nacional. Y aunque ya se sabe que la educación no puede garantizar la superación de los graves problemas nacionales, también se sabe que sin educación no hay posibilidades de trascendencia individual ni social.

Los retos de la educación: la mirada de los académicos

El texto aquí presentado se caracteriza por su apertura y pluralidad disciplinaria e institucional. Los trabajos de los diez académicos provenientes de cinco importantes instituciones de educación superior, están integrados en tres grandes líneas temáticas: I) Retos y perspectivas de la educación básica en México; II) Los grandes retos de la educación superior y media superior; y III) Los temas críticos de la educación en México. Así, además de coincidir en el manejo pertinente y contextualizado de la dimensión estructural e histórica de la educación en México, las diferentes aportaciones se caracterizan por sus reiteradas referencias a la propuesta de Reforma Educativa del gobierno actual.

También es preciso destacar que, si bien la obra colectiva no fue planteada con afanes de exhaustividad, ni tuvo el propósito de abordar todos los ángulos del escenario educativo, debe ser reconocida la ausencia en el texto de tres niveles educativos: el preescolar, el medio superior y el posgrado. Asimismo, deben ser consideradas otras modalidades como la educación especial, la educación intercultural, la educación artística y la educación física. El espectro educativo es de tal amplitud que este texto debe ser visto, como ya se ha dicho, como una aportación inicial a los esfuerzos de análisis sobre la educación en México.

En la obra subyace un espíritu crítico hacia la reforma educativa y eso es un factor que atraviesa la mayoría de los textos. Es el caso del trabajo de Ángel Díaz Barriga, Investigador Emérito de la UNAM, quien, abre la línea *Retos y perspectivas de la educación básica en México*. Dicho autor sostiene en su texto “La reforma educativa 2013-2017. Entre lo fallido y la búsqueda de un contenido

pedagógico”, que la reforma educativa comenzó de manera inversa y que, al lanzar los contenidos pedagógicos al final del sexenio, simplemente se estaba ratificando el interés político y laboral del gobierno sobre el campo educativo. Uno de los factores que ratifican el interés eminentemente político de la propuesta gubernamental de reforma, fue la explícita búsqueda de un cambio de rumbo en la relación entre el Estado y la cúpula sindical. Se pretendía dar un giro a la histórica alianza entre el Estado y el SNTE a través del manejo de las plazas e incluso del otorgamiento de curules en el legislativo a cambio del control corporativo de la base magisterial. Con la nueva reforma se planteaba un lugar para la sociedad civil que, sin embargo, sería ocupado por asociaciones empresariales de carácter cupular.

Para Díaz Barriga el enfoque de evaluación docente planteado por la propuesta oficial básica tiene profundas deficiencias y no evalúa en realidad el desempeño. Tampoco alude a la etapa de vida del docente y mantiene como un secreto las variables de evaluación. Asimismo, además de desconocer los derechos laborales adquiridos por los docentes, se llegó a la insólita condición del uso de la fuerza pública para la aplicación de la evaluación. Díaz Barriga puntualiza algunas propuestas sobre el proceso de evaluación: 1. Eliminar el concepto de medición y dejar claro que el desempeño no se evalúa por examen de conocimientos; 2.- Establecer un modelo evaluador que reconozca las etapas y excepciones (por edad y por salud) de los profesores a evaluar; 3.- Establecer la modalidad de evaluación por pares; 4.- Reducir el número de docentes a evaluar y abrir otras modalidades de evaluación; 5.- Fortalecer el carácter profesional de la evaluación educativa.

Uno de los logros más significativos de los sistemas educativos durante el siglo XX fue su crecimiento cuantitativo. Sin embargo, con el correr de los años se demostraría que también había que generar criterios de equidad entre los diversos sectores sociales y especialmente en los grupos sociales desfavorecidos. En “La educación básica en México en el horizonte de justicia y los derechos”, Rosa María Torres, profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, sostiene que la educación experimenta una paradoja en el hecho de que, a medida que el acceso

a la educación crece, las desigualdades en el aprendizaje se incrementan. Se vislumbra pues la necesidad de considerar, no solamente el tema del acceso a la educación, sino criterios de estímulo a las trayectorias y a la calidad de los aprendizajes pues existen evidencias de que los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables en términos socioeconómicos, tienen muchas más posibilidades de rezago y abandono escolar.

Para la autora, la educación favorece mayormente a ciertos sectores de la sociedad sobre otros que viven en condiciones de precariedad. Así, la desigualdad reduce las capacidades para funcionar como seres humanos, la salud, el respeto, el sentido de sí mismos, los recursos para participar en el mundo. Y todo ello, en la educación básica, es crucial pues determina los trayectos escolares y las posibilidades de desarrollo de las personas.

Rosa María Torres plantea algunas propuestas: 1.- Replantear el papel del Estado como promotor de la educación escolarizada desde una lógica no autoritaria y desde una lógica respetuosa de los saberes educativos, de la historia de las instituciones educativas y del pensamiento de profesores y alumnos; 2.- Definir claramente la responsabilidad del Estado en términos materiales y sociales para la educación, con una serie de políticas de hondo calado y acompañadas de políticas sociales, de salud, de alimentación y de vivienda que contribuyan a la disminución de las brechas de desigualdad (entre hombres y mujeres, entre el campo y el medio urbano, entre indígenas y no indígenas...); y 3.- Resarcir la desautorización cultural que ha sufrido la escuela y en especial los maestros de educación básica, en su papel en los procesos de formación y socialización de la niñez y la juventud en México.

Con base en el análisis de la escolaridad de dos generaciones de estudiantes, la doctora María de Ibarrola, investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV, presenta “Los retos que plantean 25 años de reformas educativas en México: 1992-2017”. La autora construye para su análisis dos escenarios en los cuales da cuenta de los rasgos de las diferentes reformas educativas propuestas. En el primero de ellos describe el contexto político y financiero de la reforma, así como su intencionalidad formal. Asimismo,

analiza la relación ante el sindicato, las condiciones de los alumnos, la situación laboral y salarial de los maestros e incluso el inicio de un proceso voluntario de evaluación a los maestros propuesto por el propio sindicato. El análisis alude también a una propuesta curricular que habría introducido importantes cambios respecto a la reforma de 1970 y a la introducción del concepto de equidad en la Ley General de Educación.

En el segundo de los escenarios la autora también reconstruye la dimensión política signada esta vez por la llamada Alianza por la Calidad de la Educación. En ese contexto Ibarrola alude al debate sobre la asignación de recursos y a la aprobación de la obligatoriedad para el nivel preescolar. Estos dos escenarios, según la autora, prueban que en la historia reciente se han hecho diversos ensayos que no han sido considerados en los tiempos actuales. Más aún, en la propuesta de reforma actual se califica a las reformas pasadas como fallidas y sin resultados. En la reforma actual se ofrece un sistema integral de información que sin embargo no ha dado resultados claros. También hay problemas legislativos, de presupuesto y en el 2018 se tiene un escenario de cambio de gobierno que implica un enorme reto para la educación nacional. María de Ibarrola plantea las siguientes propuestas: 1.- En términos de investigación, es preciso impulsar estudios interdisciplinarios que permitan conocer los efectos reales de las políticas en materia educativa, así como complementar los esquemas diagnósticos de la educación con los efectos concretos de las políticas en el campo educativo; 2.- En términos de docencia es pertinente impulsar la presencia de las universidades en la formación de los profesores, así como identificar las necesidades de profesores en el país y estudiar las innovaciones internacionales en materia docente; y, 3.- En términos de difusión, es necesario mantener la presencia universitaria en el análisis crítico de las propuestas de cara a la opinión pública

Los grandes retos de la educación superior y media superior constituyen el segundo eje de análisis de la obra aquí presentada y abren un abanico temático de gran relevancia. En “El gobierno de la educación superior como problema y como desafío”, Adrián Acosta, profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara, señala que buena parte de los grandes retos de la educación

superior en México dependen de los diferentes órdenes y niveles del gobierno relacionados con la educación superior (federal, estatal, municipal e institucional), así como del poder legislativo (también federal y estatal). Así, la atención a la compleja problemática educativa de la educación superior supone una adecuada vertebración de su marco político e institucional. Pese a lo anterior, en México se carece de un sistema de educación superior coherente y claro, existiendo en cambio un conglomerado escasamente articulado de instituciones que operan bajo condiciones diversas y desiguales.

Este esquema universitario, que puede caracterizarse por su déficit de integración sistémica, genera una problemática institucional en la cual predomina la atención a la ingobernabilidad política de las universidades (legitimidad, eficiencia y estabilidad) sobre las cuestiones de gobernanza sistémica e institucional (aspectos sustantivos del sistema y las instituciones).

En los últimos años se ha pasado de un esquema en el que predominaba el estado a otro en el que predomina el mercado y en ese marco prevalecen los temas de desigualdad social y pobreza de amplios sectores sociales. En términos políticos se ha pasado de un régimen semiautoritario a otro relativamente pluralista, pero en el que permanecen los déficits democráticos, de desconfianza en el gobierno y de corrupción política. Y en términos sociales existe un incremento de la población joven y por tanto de la demanda hacia la educación superior. Así, aunque se ha vivido un importante incremento en la educación superior, este ha descansado básicamente en el sector privado, sobre todo en instituciones modestas y de baja exigencia, con un profesorado contratado mayormente por horas y con modestos criterios de rendimiento académico.

En términos sistémicos, aunque existen instancias de representación y articulación se carece de un sistema efectivo que logre gobernar y coordinar un conglomerado público y privado con características diversas y heterogéneas. Acosta hace una serie de propuestas específicas: 1) Crear un órgano autónomo para promover recomendaciones y sugerencias de políticas, así como para impulsar tareas de planeación, evaluación y valoración de los resultados de la educación superior. Dicho órgano buscaría: a) Fortalecer los esquemas de

aseguramiento de la calidad; b) Mejorar los esquemas de gobernanza sistémica del sector; c) Regular la expansión de las ofertas públicas y privadas; d) Difundir la información sobre los impactos del desempeño institucional; e) Crear un fondo federal para la sustentabilidad financiera de las universidades; 2) Colocar en el horizonte temporal resultados en términos de reducción de la desigualdad y la pobreza, a través de incrementar y asegurar oportunidades educativas a los jóvenes; y 3) Impulsar una perspectiva sistémica, estratégica y con una visión de mediano y largo plazo de la educación superior.

Por su parte Romualdo López Zárate, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, presenta su texto “El liderazgo de los rectores, ¿mito o realidad?” el cual parte de la premisa de la confianza social que hoy generan las universidades públicas. Según el autor los principales indicadores de la sociedad actual demuestran que los ciudadanos no tienen pleno acceso a sus derechos básicos: seguridad, salud, educación, trabajo, justicia. Y se percibe un preocupante incremento del binomio corrupción/impunidad que muestra una justicia altamente selectiva y una legalidad que llega a respaldar conductas éticamente reprochables. En ese marco y ante la creciente desconfianza social en las instituciones gubernamentales, las universidades públicas han visto crecer su papel social y su prestigio ante una ciudadanía que obliga a las propias instituciones a elevar sus criterios de actuación y autoexigencia.

Es esa línea argumentativa que el autor se cuestiona acerca del papel de los rectores universitarios. ¿Cómo participan los rectores en la promoción de los valores universitarios? Hay dos interpretaciones mayores al respecto. La primera es la que sostiene que los rectores son prescindibles y no hay evidencia de que puedan contribuir a la transformación institucional. La segunda es la que afirma que los rectores pueden conducir el cambio en las universidades. En esta línea se sostiene que un rector universitario puede marcar una diferencia institucional y tal hecho ha podido ser constatado en diversas instituciones de todo el mundo.

López Zárate concluye con algunas propuestas y consideraciones en torno al papel de los rectores universitarios: 1.- Es recomendable que la elección de los rectores recaiga en los Consejos Universitarios o en las Juntas de Gobierno; 2.- El

rector debe contar con liderazgo académico y éste se reconoce cuando el rector tiene una visión de la universidad y sabe convencer de esa visión a su propia comunidad; 3.- El rector debe ser ejemplo de transparencia en el uso de los recursos públicos; 4.- El rector debe procurar ejercer la autonomía como condición indispensable para que la institución cumpla sus fines sociales; 5.- Los rectores pueden asumir el desafío de diseñar nuevas políticas públicas para la educación superior. Las actuales, ya se ha demostrado, han cumplido su ciclo y los efectos son crecientemente negativos y hasta perversos; 6.- Los rectores, dicen los analistas, tienen menos poder del que ellos creen tener, pero más del que las comunidades les atribuyen.

En su texto “Ideas para discutir la transformación de la universidad pública en México”, Humberto Muñoz afirma que desde las ciencias sociales se ha insistido en que el modelo de desarrollo que sigue el país ha provocado un crecimiento económico mínimo. Se ha reiterado sistemáticamente que se desperdició el bono demográfico y que la mayor parte de la población sufre pobreza en distintos tipos y grados. Existe una extrema concentración de la riqueza y los canales de movilidad social ascendente se cerraron hace mucho tiempo. Hoy las oportunidades para acceder a la educación superior están restringidas y distribuidas de manera inequitativa y aunque técnicamente, no hemos entrado en una crisis económica sí estamos en una profunda crisis social en cuanto a valores.

En términos de educación superior ha aumentado la cobertura, el sistema se ha diversificado y existen mecanismos de planeación y evaluación estratégica. Sin embargo existen numerosos problemas que el texto de Muñoz aborda con profusión: cobertura e inequidad insuficientes, planeación y evaluación centralistas, y fuertes tensiones entre los académicos. En términos de calidad se refiere la insuficiencia de profesores de tiempo completo y el predominio de criterios administrativos en la vida académica. Acerca de la producción científica y académica destaca que se tiende a escribir para el propio ambiente académico y en menor medida para atender los grandes problemas nacionales. Y sobre la vinculación afirma que podrían promoverse relaciones más directas ante la

sociedad. Acerca de los mecanismos de regulación y coordinación del sistema es preciso reconocer que la heterogeneidad institucional actual no permite seguir haciendo políticas con indicadores estándar. Finalmente, en torno al gobierno universitario Muñoz sostiene que existe un enorme grado de centralización y que se requieren mecanismos que permitan una mayor presencia de estudiantes y académicos. Muñoz presenta, a manera de propuestas, la necesidad de: 1.- Promover una buena docencia y promover la construcción de capital cultural y social para los estudiantes; 2.- Fortalecer la investigación en las instituciones de educación superior mediante una mejor articulación internacional y en redes interinstitucionales; 3.- Repensar los efectos de la hegemonía de las universidades estadounidenses y europeas, porque no son necesariamente los modelos para nuestras universidades; 4.- Promover la renovación de la planta académica de las universidades buscando una adecuada interacción intergeneracional; 5.- Poner al día los diagnósticos sobre la cobertura, así como los de abandono escolar y eficiencia terminal; 6.- Repensar el papel de las universidades públicas como agencias para convocar a distintos públicos del entorno social para construir proyectos de desarrollo con ellos; 7.- Repensar la coordinación universitaria en términos sistémicos: definir subsistemas regulados por una normatividad en la que cada uno pueda tener sus propios objetivos y propósitos; 8.- Reorganizar al gobierno de la universidad propiciando una mayor participación de académicos y estudiantes, así como una mejor eficacia y eficiencia; 9.- Finalmente, es preciso incrementar la presencia institucional en la esfera de lo público para que las universidades alcancen un mayor prestigio académico.

En la línea *Los temas críticos de la educación en México: Evaluación, financiamiento y equidad*, Javier Mendoza, Investigador del IISUE presenta el texto “El financiamiento de la educación superior: problemas y retos”. Mendoza centra su análisis en los problemas y retos del financiamiento público en la educación superior en nuestro país y refiere algunas interrogantes básicas: ¿Cuánto se destina a este nivel educativo? ¿Existe un modelo de financiamiento para la educación superior? ¿Se asiste al fin de dos décadas de expansión del

gasto público? ¿Cuáles son los principales problemas en materia de financiamiento de las universidades?

Haciendo un breve recorrido histórico acerca del financiamiento a la educación superior es posible advertir que pese a momentos de relativo incremento y al establecimiento de fondos extraordinarios, el resultado es de un fuerte rezago financiero en las universidades. Y en la etapa de contracción que hoy vive el país se apunta a la agudización de dichos problemas de financiamiento que, en términos sintéticos, son los siguientes: a) una gran incertidumbre y necesidad de una constante negociación para los rectores; b) una alta opacidad e inequidad en la asignación de criterios con los que se distribuye el presupuesto ordinario (nunca se sabe porque se otorgan o no los montos financieros); c) inconsistencias en la determinación de los montos y transferencias; d) obsolescencia del esquema de subsidio ordinario-extraordinario; e) merma de la autonomía institucional y burocratización de los procesos universitarios; f) enormes dificultades para sostener el régimen de pensiones y jubilaciones, y g) el robo de recursos por parte del gobierno estatal (caso de Veracruz). Mendoza ofrece algunas propuestas: 1.- Establecimiento de una nueva política de educación superior con visión de largo plazo y con una mayor certeza en términos financieros; 2.- Establecimiento de presupuestos que vayan más allá del ejercicio fiscal: presupuestos multianuales; 3.- Establecimiento de criterios para que las diversas instituciones cuenten con esquemas financieros adecuados y pertinentes para el desarrollo de las funciones académicas; 4.- Armonización de la programación y presupuestación con base en los planes de desarrollo de las instituciones de educación superior; y 5.- Planteamiento y elaboración de una reforma normativa que establezca las responsabilidades, obligaciones y consecuencias legales en el cumplimiento de las responsabilidades de los distintos órganos de gobierno en materia de financiamiento a las instituciones.

A lo largo de las décadas recientes, el tema de la evaluación ha sido crucial tanto para la agenda política como para la agenda de investigación. Así, en “La evaluación educativa: Límites y desafíos”, Mario Rueda Investigador y Director del IISUE, sostiene que desde hace tres décadas la evaluación de la educación ha

sido un tema de alta relevancia para el sistema educativo nacional y al tiempo que se han reconocido sus efectos positivos, también ha sido objeto de críticas y cuestionamientos. A lo largo de su desarrollo reciente, la evaluación ha asumido rasgos que la articulan con la circunstancia y el nivel en el cual se ubica.

En términos institucionales la evaluación educativa ha sido objeto de importantes modificaciones que incluyen la redefinición jurídica del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el establecimiento de nuevas atribuciones y responsabilidades en el campo de su especialidad. Las experiencias recientes de dicho Instituto ponen de manifiesto la dificultad para cumplir con las metas previstas, así como otros problemas de diseño y operación. Así, ha quedado claro que las expectativas de mejorar el desempeño del magisterio no podrán ser cumplidas solamente con el hecho de evaluar el desempeño.

Con relación a la educación media superior debe recordarse la creación del Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior que está encargado de promover el desarrollo de los procesos de evaluación y de otorgar reconocimiento a las instancias de apoyo a la evaluación. Sin embargo, según los datos del 4º. Informe de Gobierno apenas un 11% de las instituciones habían sido integradas en el Padrón de Buena Calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior, lo cual lleva a concluir que existe una gran dificultad para asegurar la calidad a través de un mecanismo como el que está en operación.

En el caso de la educación superior la evaluación ha ocupado un espacio central y a lo largo de las tres décadas recientes las instituciones de ese nivel han incorporado criterios de evaluación a programas académicos, a los académicos y a los estudiantes. La evaluación también opera en el campo de la asignación de recursos o fondos extraordinarios a las instituciones, a los programas, así como a los académicos y estudiantes. Pese a todo lo anterior existe una tendencia en la academia para objetar la evaluación como un mecanismo efectivo para la mejora de la calidad de la educación. Rueda concluye en la necesidad de: 1.- Plantear un diagnóstico de las acciones de evaluación para definir sus alcances y límites; 2.- Favorecer juicios críticos sobre las iniciativas de la evaluación; 3.- Vincular las

tareas de planeación y evaluación; 4.- Aprovechar las evidencias y sistematizar las experiencias vividas en los múltiples ejercicios de evaluación; 5.- Discutir los fundamentos de la evaluación y promover una mayor participación de los sujetos de la evaluación; 6.- Mantener una distancia entre los procesos de evaluación y la dimensión política (temas sindicales, diferencias intersectoriales y procesos electorales); 7.- Mantener la distancia entre la evaluación y los premios y recompensas económicas; 8.- Impulsar la formación de especialistas para la evaluación.

Por su parte en “Política, educación y política”, Imanol Ordorika, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, subraya el carácter eminentemente político de la educación. Ordorika afirma que en el campo de la educación todo el tiempo se están tomando decisiones políticas: sobre el tipo de socialización que queremos hacer, el tipo de inserción que queremos que tengan los egresados de los sistemas educativos en la vida política y económica, así como en la construcción de los proyectos nacionales. Prácticamente todas las decisiones que tienen que ver con lo educativo son decisiones de orden político: están abiertas a la confrontación y a la disputa, a partir de las inclinaciones, perspectivas, intereses y proyectos políticos de distintos actores sociales en cualquier lugar. A partir del análisis de la historia educativa nacional es posible concluir: 1) que el debate educativo es un debate político; 2) que debe distinguirse entre la disputa por la educación y lo que es la disputa en la educación.

México vive hoy una disputa política en la educación pues se ha planteado una reforma educativa que no toca lo educativo y luego un modelo educativo en el que en realidad se ha tratado de dirimir un problema político de orden más amplio.

En ese marco es que se ha promovido un nuevo modelo que plantea una serie de argumentos dispersos (pedagógicos, laborales y de políticas institucionales) carentes de coherencia y viabilidad operativa. Dicho modelo está condenado al fracaso debido a que no es un modelo educativo, a que carece del consenso indispensable entre los propios maestros y a que carece del necesario compromiso político para su efectiva implantación. El modelo educativo no tiene viabilidad política y resulta improbable que pueda ser apoyado en el futuro por

alguna fuerza de gobierno. De hecho ya comienzan a darse los primeros pasos para redefinir los alcances y riesgos del proyecto educativo gubernamental. Ordorika concluye que: 1.- Es preciso construir un verdadero proyecto de renovación de la educación nacional; 2.- Se requiere definir qué país se necesita y cuál es el sistema educativo que necesita este país; 3.- Es necesario definir propósitos, fines, objetivos estratégicos y metas concretas, una filosofía de lo educativo. De todo ello se desprende un verdadero modelo educativo... o los varios modelos educativos de un país heterogéneo y complejo; 4.- Como especialistas en educación y como universitarios ha de plantearse un diagnóstico acerca de los alcances de la propuesta educativa oficial; 5.- Debe reconocerse la trayectoria histórica de las normales públicas e impulsar un justo reconocimiento a la especificidad y valor de sus egresados.

Finalmente en el texto “La equidad educativa desde la perspectiva del derecho a la educación”, de Roberto Rodríguez, Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, se parte de la diferenciación entre el derecho educativo y el derecho a la educación. Así, mientras el primero se refiere a la codificación de la normatividad sobre la educación, el segundo alude a una dimensión en la que confluyen, además de los temas normativos, aspectos cruciales como la equidad y la justicia educativa. En tal sentido, es posible afirmar que en México se vive una educación injusta. Injusta en el sentido estricto de la palabra, es decir, derechos que están en las normas, pero que no se cumplen. Y por otro lado derechos que no son exigibles, que no son justiciables, y esa es la esfera en la cual tiene sentido una conceptualización de la equidad como justicia o como falta de justicia.

Existe un problema de calidad e interpretación de los datos en materia educativa. Así, el acceso a la educación formalmente ubicado cerca de la atención universal (97% o 98%) esconde en realidad importantes déficits cuantitativos pues por cada décima 200 mil niños están fuera de la escuela. Y esa población está conformada por sectores de gran vulnerabilidad y en pobreza extrema. De igual manera, las cifras de analfabetismo, reprobación, abandono o rezago suelen estar representadas por esos mismos sectores vulnerables. Y la superación de tal

situación no es una tarea fácil: faltarían 30 años para que toda la población que está en la escuela pueda concluir la educación media superior y para que la escolaridad promedio pase de los nueve años de hoy a los doce años que tienen otros países de desarrollo más avanzado. Así, las opciones de futuro son dos: o se redoblan los esfuerzos para reducir la brecha o se entrará en una condición de franco estancamiento educativo.

México vive pues condiciones de desigualdad educativa que afectan especialmente a los más pobres, a los habitantes de las zonas rurales y a los pueblos indígenas. Y las estrategias para atender la educación de los más pobres se han quedado estancadas. No han servido para que los más pobres salgan de la condición estructural de pobreza. Y cuando finalmente los jóvenes pertenecientes a los sectores pobres logran avanzar en la escolaridad, las condiciones del mercado laboral hacen que sus avances formales sean simplemente intrascendentes. Rodríguez concluye que: 1.- La única forma de salir del círculo vicioso entre educación de mala calidad y pobreza es llevar calidad educativa justamente ahí donde no la hay; 2.- Debe plantearse un modelo intencional que destaque de manera prioritaria la atención a los grupos y zonas más vulnerables; 3.- La superación de la injusticia educativa del país pasa por atender de manera diferenciada a la población más vulnerable socialmente.

Antes de concluir este apartado, cabe destacar que las propuestas aquí reseñadas se encuentran fundamentadas y desarrolladas de manera más detallada al final de los textos presentados en esta obra. Asimismo, en el siguiente apartado “Notas para una agenda educativa nacional”, dichas propuestas son presentadas buscando lograr una mayor articulación y coherencia entre ellas. No se trata de una propuesta acabada, sino de un primer ejercicio académico para referirse a algunos de los temas cruciales de la educación en México.

Vale recordar que los problemas aquí presentados no constituyen campos cerrados ni aspiran a un tratamiento integral de la compleja realidad educativa. Son planteamientos preliminares que buscan propiciar la necesaria reflexión colectiva sobre un tema fundamental para la Nación.

Finalmente, no podría ser ignorado que los problemas estructurales de la educación nacional resintieron en los años recientes, un fuerte impacto derivado de una propuesta gubernamental que, pese a sus explícitas aspiraciones de reformar la educación mexicana, derivó en una compleja espiral de dificultades de carácter político y en severos reclamos acerca de su fundamentación pedagógica.

En el cierre de un período de gran efervescencia en términos políticos, existe una imperiosa necesidad para promover un acuerdo en materia educativa que responda de una manera precisa e informada a los problemas estructurales, así como a la coyuntura educativa nacional. Este acuerdo bien podría estar fundado en el saber y, lejos de la lógica de las consultas meramente formales, podría apelar al conocimiento como un fundamento viable para la construcción de decisiones públicas en materia educativa bajo criterios de pertinencia, efectividad y legitimidad. La obra que aquí se ofrece, pretende participar en ese ejercicio reflexivo.

Notas para una agenda educativa nacional

El Foro *La Educación y sus retos*, constituyó un espacio de gran pertinencia para la discusión de los grandes problemas de la educación en México y concretamente para la presentación de propuestas orientadas a la atención de dichos problemas. En este apartado se ofrece una versión integrada de las propuestas presentadas por los especialistas convocados y se plantean algunas cuestiones que, sin haber sido expuestas de manera explícita como propuestas, formaron parte de las discusiones y preguntas expresadas en el Foro.

Los ocho temas aquí planteados tienen un carácter interdependiente y expresan, en su conjunción, una visión panorámica de las líneas principales de la educación nacional. En tal sentido, sin responder a un criterio de exhaustividad o de ofrecer una posición última, se pretende iniciar una discusión profunda y sustentada en el saber, acerca de un tema crucial para el presente y el futuro de la sociedad mexicana.

a) El proyecto educativo nacional

- Construir e impulsar un proyecto de transformación para la educación nacional que parta de la definición del país que se espera y del sistema educativo que éste demanda
- Ponderar en su justa dimensión, y superando las visiones de corto plazo, los alcances y limitaciones de las reformas históricas a la educación
- Replantear el papel del Estado como promotor de la educación escolarizada desde una lógica democrática, horizontal e integradora. Con una visión respetuosa de los saberes educativos, de la historia de las instituciones educativas y del pensamiento de profesores y alumnos
- Definir propósitos, fines, objetivos estratégicos y metas concretas: una filosofía de lo educativo. De todo ello se desprende la realización de un modelo educativo consistente o de los varios modelos educativos de un país heterogéneo y complejo

- Promover una profunda reflexión acerca del carácter humanista de la educación y para discutir sobre la educación de mujeres y hombres que habrán de prepararse para una vida en sociedad, para el trabajo, así como para un mundo crecientemente interrelacionado y sustentable
- Promover el respeto a los derechos humanos y en especial hacer efectivo el derecho a la educación
- Analizar la pertinencia de establecer un órgano consultivo de la educación nacional, el cual pueda brindar apoyo sustentado en los saberes educativo y social

b) Cobertura, justicia e inclusión social

- Promover un incremento sustantivo en la cobertura de todos los niveles, de tal manera que los niños y jóvenes mexicanos tengan acceso a la educación sin más limitación que la que impongan sus aspiraciones y esfuerzos intelectuales. Esto es, que ningún estudiante encuentre impedimento alguno para acceder o para continuar sus estudios, por razones ajenas al desempeño académico
- Superar los planteamientos meramente discursivos e incrementar la cobertura en la educación nacional, especialmente en aquellos niveles que muestran un mayor déficit
- Definir la responsabilidad del Estado en términos materiales y sociales para impulsar la educación, con una serie de políticas de hondo calado y acompañadas de políticas sociales, de salud, de alimentación y de vivienda que contribuyan a la disminución de las brechas de desigualdad –entre hombres y mujeres, entre quienes provienen del campo y entre quienes provienen del medio urbano, entre la población indígena y la no indígena–
- Promover un esfuerzo radical para erradicar el analfabetismo, para combatir el rezago educativo y para incrementar las oportunidades educativas en un horizonte temporal real y contrastable

- Construir un modelo intencional que destaque de manera prioritaria la atención a los grupos y zonas más vulnerables: atender de manera diferenciada a la población más vulnerable y plantear un esquema de buena calidad educativa justo para esa población

c) Calidad

- Realizar un diagnóstico profundo sobre la normatividad vigente en materia de calidad educativa y de sus efectos reales –los positivos y los que no lo son– en el campo educativo nacional
- Plantear una concepción pertinente de calidad que responda a las cuestiones sustantivas de la educación y que, sin oponerse a la dimensión cuantitativa de la educación, pueda articularse a ésta como una política de cobertura con calidad sustantiva (políticas institucionales, políticas curriculares, políticas docentes, políticas estudiantiles)
- Atender el tema de la calidad de la educación con una perspectiva equitativa: llevar calidad educativa justo donde más se requiere y fortalecerla donde ya se tiene
- Promover una docencia de alta exigencia académica que, además de cubrir los contenidos educativos básicos, esté orientada a la construcción de una ciudadanía crítica y participativa
- Promover que los estudiantes de todos los niveles educativos y de todas las condiciones sociales tengan acceso al fortalecimiento de su capital cultural
- Impulsar un esquema de integración académica que propicie la efectiva vertebración de los diferentes niveles educativos y que incluya preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior

d) Evaluación

- Elaborar un diagnóstico profundo de la normatividad y las acciones verificadas en el campo de la evaluación –incluyendo también los ejercicios

de certificación y acreditación– para definir sus alcances y límites reales en el campo educativo nacional

- Aprovechar las evidencias y sistematizar las experiencias vividas en los múltiples ejercicios de evaluación, así como favorecer juicios críticos sobre las iniciativas en esa materia
- Discutir los fundamentos de la evaluación y promover una mayor participación de los sujetos de la evaluación
- Discutir las dimensiones de contexto y pertinencia pedagógica de la evaluación
- Mantener una distancia entre los procesos de evaluación y la dimensión política (temas sindicales, diferencias intersectoriales y procesos electorales)
- Discutir la pertinencia y los efectos de vincular la evaluación a la permanencia laboral
- Discutir la pertinencia de mantener o no, la relación entre la evaluación y los premios y recompensas económicas
- Vincular las tareas de planeación y evaluación e impulsar la formación de especialistas para la evaluación
- Establecer un modelo de evaluación que reconozca las diferentes etapas y condiciones de excepcionalidad –edad, experiencia, salud– del docente evaluado
- Discutir aspectos operativos tales como la introducción de evaluación por pares, el número de docentes a evaluar, la introducción de otras modalidades de evaluación y el fortalecimiento del carácter profesional de la evaluación educativa

e) Los docentes

- Resarcir la desautorización cultural que ha sufrido la escuela y en especial los maestros de educación básica, en su papel en los procesos de formación y socialización de la niñez y la juventud en México

- Impulsar la presencia de las universidades en la formación de los profesores, así como identificar las necesidades de profesores en el país y estudiar las innovaciones internacionales en materia docente
- Reconocer la especificidad y valor de los egresados de las normales públicas y valorar la trayectoria histórica de dichas instituciones en México

f) El financiamiento de la educación

- Establecer criterios para que la educación nacional cuente con un esquema financiero adecuado y pertinente para el desarrollo de sus funciones sustantivas
- Orientar el gasto educativo nacional a los aspectos sustantivos de la educación conforme a criterios de planeación y programación antes que a criterios de orden político y coyuntural

g) Infraestructura

- Realizar un diagnóstico profundo acerca de las condiciones físicas y del equipamiento de todos los establecimientos educativos del país y elaborar un plan de fortalecimiento de la infraestructura educativa
- Fortalecer la infraestructura y equipamiento de la educación bajo un criterio de equidad y justicia social, centrandó el énfasis en las regiones más desfavorecidas de la Nación

h) Educación superior

- Establecer una nueva política de educación superior con visión de largo plazo y con una mayor certeza en términos de apoyo institucional y financiero
- Promover una buena docencia y promover la construcción de capital cultural y social para los estudiantes universitarios

- Fortalecer las tareas de investigación impulsando estudios interdisciplinarios que permitan conocer los efectos reales de las políticas en materia educativa. Es decir, complementar los esquemas diagnósticos de la educación con los efectos concretos de las políticas en el campo educativo
- Mantener, en términos de difusión, la presencia universitaria en la esfera de lo público y en el análisis crítico de propuestas de cara a la sociedad
- Fortalecer el papel de las universidades públicas como agencias para convocar a distintos públicos del entorno social para construir proyectos de desarrollo con ellos
- Crear un órgano autónomo para promover recomendaciones y sugerencias de políticas, así como para impulsar tareas de planeación, evaluación y valoración de los resultados de la educación superior. Dicho órgano buscaría: a) Fortalecer los esquemas de aseguramiento de la calidad; b) Mejorar los esquemas de gobernanza sistémica del sector; c) Regular la expansión de las ofertas públicas y privadas; d) Difundir la información sobre los impactos del desempeño institucional; e) Crear un fondo federal para la sustentabilidad financiera de las universidades
- Reflexionar sobre la coordinación universitaria en términos sistémicos: definir subsistemas regulados por una normatividad en la que cada uno pueda tener sus propios objetivos y propósitos con una visión de mediano y largo plazo de la educación superior
- Reflexionar sobre los efectos de la hegemonía de las universidades estadounidenses y europeas, porque no son necesariamente los modelos para nuestras universidades
- Actualizar y fortalecer los diagnósticos sobre la cobertura, así como los de abandono escolar y eficiencia terminal
- Promover la renovación de la planta académica de las universidades buscando una adecuada interacción intergeneracional

- Asegurar criterios para la designación de directivos –y rectores en el caso de las universidades– con capacidades adecuadas de liderazgo y gestión sustantiva
- Reorganizar el gobierno de la universidad propiciando una mayor participación de académicos y estudiantes, así como una mejor eficacia y eficiencia.
- Establecer presupuestos multianuales que se extiendan más allá del ejercicio fiscal y que permitan establecer programas de mediano y largo aliento
- Armonizar la programación y la presupuestación con base en los planes de desarrollo de las instituciones de educación superior
- Impulsar una reforma normativa que establezca las responsabilidades, obligaciones y consecuencias legales en el cumplimiento de las responsabilidades de los distintos órganos de gobierno en materia de financiamiento a las instituciones

I.

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

La Reforma Educativa 2013-2017: Entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico

**Ángel Díaz Barriga
Investigador Emérito UNAM-IISUE**

Reforma Educativa 2013-2017

Al realizar el estudio de las reformas educativas, surge el problema de que no queda claro a qué se refiere esta enunciación, pues la reforma educativa puede circunscribirse a una reforma de políticas, o de la estructura del sistema educativo o a lo curricular-didáctico.

Esto explica porque mientras las autoridades educativas y el Congreso de la Unión en México consideran que la reforma 2013 es educativa, mientras que los docentes en particular la califican como una reforma laboral.

Lo que queda claro es que en el tema educativo en el país se ha realizado una reforma al revés. Primero, se establecen nuevas reglas para regular la relación laboral entre profesores y Estado y, hasta 2016 se empieza a trabajar por establecer un proyecto curricular-didáctico, el cual funcionará parcialmente hasta el último semestre de la actual administración. Lo laboral primero, lo pedagógico en la última etapa del sexenio, sin posibilidad real de implantarse completamente.

También llama la atención, que mientras otras reformas jurídicas que se han impulsado en la administración del presidente Peña Nieto, la energética, la ley de seguridad social, el mismo ejecutivo se muestre dispuesto a realizar ajustes a la misma ante manifestaciones de inconformidad y no acontezca lo mismo con la reforma 2013. De hecho, no se atienden las múltiples voces que solicitan su revisión, así por ejemplo, en la inauguración del foro para analizar los trabajos de la administración del sexenio en agosto de 2016, convocado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, el senador Romero Hicks expresó “lo que buscábamos era diferenciar, separar, las relaciones laborales que

corresponden al sindicato y el trabajo que corresponde a la autoridad educativa, las leyes no están escritas en piedra”.

Por otra parte, una gran tarea pendiente en este sexenio es establecer el anunciado proyecto de fortalecimiento a las escuelas. Cuando se afirma que la reforma busca profesionalizar al docente, pero aún en el documento Modelo educativo, presentado en junio de 2016 se enuncia “para 2018 presentaremos el proyecto de reforma a las escuelas normales”, lo que significa que buscan profesionalizar al docente una vez que lo han descalificado socialmente.

Pero, para entender la reforma tenemos que entender cómo se tejieron las relaciones entre el SNTE, la autoridad educativa e inicialmente el PRI como partido en el poder y posteriormente el PAN cuando obtuvo la presidencia de la república. Ya que en el pasado el Estado que se benefició y se beneficia políticamente de la relación con el sindicato, con el partido en el poder, sea PRI o sea PAN. Esta relación fue denunciada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) cuando surgió en los años setenta del siglo pasado. De hecho, desde principios de esos años lo que buscaba la Coordinadora era democratizar al Sindicato. Un sindicato cuyos jefes disfrutaron de los beneficios de esa relación, así por ejemplo, Jonguitud primero fue director del ISSSTE, luego fue gobernador, de la misma manera que se repartían entre esa jerarquía sindical diputaciones, senadurías y, posteriormente ya con Elba Esther Gordillo, se repartían un conjunto de puestos, que la propia líder sindical hizo del conocimiento.

El Estado fue firmando acuerdos con el SNTE. Así, hoy se critica que se vendían y se heredaban plazas, pero la venta y herencia de plazas se hizo con la complicidad del Estado, es decir, de lo que se acusa al Sindicato el Estado es cómplice y el Estado se benefició de ello.

Al verse acorralada como Secretaria de Educación, Josefina Vázquez Mota, sin el apoyo completo de su jefe el presidente Calderón, estableció que era necesario establecer una tercera silla, para que las discusiones sobre programas educativos no se realizaran sólo entre la autoridad y el sindicato, sino una tercera silla para la sociedad civil. Sin embargo, vale la pena preguntarse ¿quién la

ocupó? Y entonces surgieron como organizaciones de la sociedad civil, una serie de organizaciones patrocinadas por empresarios, tales como: Mexicanos Primero, Suma por la Educación, México Evalúa, así como la estrecha cercanía que desde entonces tiene la autoridad educativa con la OCDE. Fueron entonces los empresarios y Organismos Internacionales los que se sentaron en esa silla.

No se puede olvidar que en 2010 el entonces Secretario de Educación Alonso Lujambio, amenazó con hacer una carta de protesta ante las Naciones Unidas por la intromisión de su representante en el país, cuando el visitador de las Naciones Unidas presentó en su informe sobre la visita a México una afirmación que dice “entre la SEP y el SNTE hay una simbiosis atípica”.

Por otra parte, también debemos recordar que una consecuencia de la participación de normalistas en el movimiento estudiantil de 1968 fue el descuido del proyecto pedagógico de las Escuelas Normales. Lo que ha pasado en este país con las Escuelas Normales es la política de “que se mueran solas” y, lo que ha hecho la Ley de Servicio Profesional Docente es darles “la puntilla” para que puedan morir a gusto. No olvidemos que la misma maestra Presidenta del SNTE en su momento propuso que se les dieran créditos a los docentes para adquirir taxis o que las Escuelas Normales se convirtieran en escuelas de turismo.

Una pregunta que vale la pena formularse es de dónde emanan las ideas de la Reforma. Un análisis del tema nos permitiría observar que es un conjunto muy complejo de actores que construyen este eje. Por una parte el fin del Estado Desarrollista, que luego el neoliberalismo lo denominó Estado benefactor, pero que en el fondo instaura una noción de Estado de cara al mercado, con el abandono, de una concepción del desarrollo de la educación, como parte del desarrollo nacional. Así mismo la pérdida de la noción de formación del ser humano para plantear que lo que tenemos que formar es el capital humano y se empieza a hablar un poco de este tema.

Por otra parte, un activismo de los Organismos Internacionales sin precedente, una primera etapa: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional que piden reducir el gasto y racionalizar el gasto en la educación; pero, después, Banco Mundial y UNESCO, que entre otras cosas, -y ahí empieza el tema con los

maestros- hacen recomendaciones de que el salario de los maestros esté vinculado a sus resultados.

No olviden el documento *Educación primaria: documento de política* del Banco Mundial, (1992) o el documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* de CEPAL-UNESCO (1992); empezaron a colocar como una aspiración central del trabajo educativo un discurso abstracto de calidad: “hay que lograr calidad en la educación”. No había mucha claridad en esos años sobre la forma específica del uso de este término, pues en el documento de la CEPAL-UNESCO calidad consistía en eliminar reprobación y subir puntos en las calificaciones de los alumnos. De ahí ha avanzado a establecer una serie de indicadores cuantitativos. En todos los casos calidad es equiparable a números, arbitrariamente asignados a una cualidad educativa: aprendizaje, desempeño, condiciones de infraestructura, etc.

La segunda etapa de influencia de este eje es el papel de interlocutor que induce y evalúa las políticas educativas en México: la OCDE primero con la aplicación y difusión de resultados de la prueba PISA, que en México no conforma un sistema de retroalimentación, solamente permite un escándalo social. Los alumnos mexicanos están en los últimos lugares con respecto a los alumnos de otros países. Pero desde 2001 a la fecha no se ha realizado un taller con profesores para analizar ¿qué son estos resultados?, ¿a qué se deben estos resultados? y ¿qué se puede hacer en la escuela y en el salón de clases frente a estos resultados? Ni siquiera en el campo del currículo para pensar ¿qué cambios curriculares se tienen que realizar en matemáticas, si se desea que los alumnos respondan mejor esos exámenes? Solamente ha dado lugar al escándalo social.

Luego viene la creación del INEE en el 2002 y el establecimiento de la prueba EXCALE, pero muy rápido la SEP establece la prueba ENLACE. La idea era con múltiples exámenes los alumnos subirán sus puntajes, para ello se fortaleció una tradición psicométrica en los sistemas de calificación mexicana, trabajo psicométrico que busca disfrazarse como una acción de evaluación. En México no se aborda la evaluación desde la disciplina evaluativa que permita

construir significados pedagógicos a los puntajes y establecer estrategias curriculares y didácticas frente a ellos. Los números son la evaluación.

Un grupo de investigadores sería un cuarto elemento, que funcionan como inteligencia técnica, es decir, son los que le dan contenido a estas grandes ideas de la reforma, por ejemplo, ante la idea de evaluación del desempeño hay investigadores que dicen esto se tiene que materializar de esta manera.

El establecimiento de un imaginario social que supone que las deficiencias de la educación tienen un responsable, es decir, no hay responsabilidad en las políticas, no hay responsabilidad en la infraestructura, no hay responsabilidad en la formación de docentes, sino el único responsable del mal aprendizaje de nuestros alumnos es el maestro y esto ha creado un imaginario social terrible hacia la profesión docente y una coyuntura política: el Pacto por México, frente a momentos en que el país en la transición democrática estuvo parado y no podía lograr acuerdos políticos para elaborar diversas leyes que apunten a un cambio social. De repente, ante el regreso del PRI a la conducción del estado, los principales partidos, incluidos el partido de izquierda firman el Pacto por México (2012), que destraba esta situación y, casualmente la primera ley que se hace sobre las rodillas, se aprueba sobre las rodillas, es la reforma constitucional y posteriormente las leyes secundarias sobre educación

La evaluación docente

El punto de partida de la reforma también fue inexacto, ya que no es cierto que los docentes no se evaluaran en México, hay una primera etapa que es la evaluación horizontal y vertical donde ciertamente influye la comisión mixta de escalafón del SNTE. El Estado aceptó esa comisión, el Estado impulsó esa comisión donde de alguna manera el profesor podría o tener movilidad en la plaza o tener un movimiento ascendente hacia la dirección.

La segunda etapa empieza en 1993 con el establecimiento del Programa Nacional de Carrera Magisterial, es una evaluación voluntaria, evalúa diversos factores, formación se redujo después a un curso, aprovechamiento escolar,

examen a los alumnos, habilitación profesional, un examen docente y un informe técnico. Su última etapa ya muy pervertida otorga el 50% de ese puntaje al resultado de la prueba ENLACE, una etapa fallida que es la evaluación universal del docente.

Y ya con la reforma de 2013 se establece una tercera etapa que es la que estamos trabajando, la que llaman Concurso de Oposición para el Ingreso que en realidad es un examen, no es un concurso; y, la evaluación del desempeño que es todo menos una evaluación de desempeño, pues se basa en un examen de conocimientos y en la calificación de evidencias indirectas. A partir de ello se establecen calificaciones en modelos matemáticos poco claros, insatisfactorio: menos de 1000 puntos, satisfactorio: hasta 1200, bueno: hasta 1400, destacado: hasta 1600, pero matemáticamente nunca sabemos cómo llegaron a este puntaje. Ya que cada evidencia la califican entre 60 y 170 puntos, así 3 evidencias podrían dar 510 puntos que luego son convertidos a 1600. Lo que se trata es que el docente no entienda en qué consiste su calificación. Ahí está la mano siempre escondida del CENEVAL para que uno no pueda saber exactamente qué es lo que le está informando esa calificación.

Algo realmente grave en esta ley es que no existe ningún mecanismo que permita al docente no presentarse: docentes que tuvieron embarazo o que tuvieron parto una semana antes del examen tuvieron que presentar el examen sólo con la idea de no perder su plaza. Ante la pregunta efectuada por algún docente sobre si existiría forma para no ser evaluado, la respuesta fue “sólo que se muera maestro”.

A ello hay que añadir una política contradictoria entre dos lógicas con las que se construyen exámenes que resuelven los alumnos: una política de evaluación de la prueba PISA, otra de las pruebas nacionales inicialmente EXCALE hoy Planea y la llamada evaluación del desempeño docente.

En términos generales se afirma que el sistema educativo debe abandonar la memorización, pero no se analiza como estos exámenes impulsan a que los docentes trabajen con la memorización.

El anuncio de un subsecretario divulgado en abril de 2017 refiriendo la preparación para el examen de 120,000 maestros: “los vamos a preparar entre junio, agosto y septiembre”, es una muestra de los niveles de improvisación de la propuesta oficial, pues ¿qué es prepararlos para presentar un examen de desempeño?

No nos engañen, es enseñarles normas, reglamentos, currículos, etc., que aprendan cosas de memoria para que puedan presentar el examen, y por otra parte, modelos curriculares, y no solamente me estoy refiriendo al modelo educativo, me estoy refiriendo al modelo curricular de 1993: constructivista, modelo 2004-2011: competencias, 2017: aprendizajes clave, que posteriormente nos lo darán a conocer con perfección.

No obstante, mientras en un caso se busca formar el pensamiento, la creatividad, e incluso nos dicen el pensamiento crítico del estudiante, en otro caso nos dicen que memorice. Llama la atención que el Secretario de educación afirme que es necesario formar el pensamiento crítico del estudiante, pero no acepte la crítica que se hacen a los proyectos de política educativa que se están estableciendo en el país.

Puntos críticos de la reforma 2013

El INEE formalmente es autónomo, aunque varios afirman que en este momento es menos autónomo que cuando no lo era, hay un marasmo legal creado por las leyes secundarias. Por ejemplo, el INEE define los procesos de evaluación, expide lineamientos, aprueba elementos, métodos, etapas e instrumentos para evaluar y, es importante insistir ante esta última responsabilidad el INEE se ha lavado las manos, el INEE afirma es que la coordinación contrató al CENEVAL. ¡No señores! ustedes aprobaron elementos, métodos e instrumentos, ustedes aprobaron, no pueden lavarse las manos.

El INEE también establece los requisitos para certificar evaluadores, autoriza perfil, parámetros e indicadores mientras que la autoridad educativa somete a consideración perfiles, parámetros e indicadores; selecciona y capacita

los evaluadores; convoca los concursos de oposición, participa en procesos de evaluación del desempeño; diseña programas de reconocimiento docentes, ofrece programas y cursos gratuitos. La autoridad supone que estos cursos se hacen a la medida de la necesidad de cada docente, lo cual sencillamente es imposible ante una convocatoria de 130 mil docentes y también es imposible cuando lo que le entregan al docente como resultado de su proceso evaluativo son números que califican algo que no entienden, que cuando ellos comparan su calificación con la de su compañero no pueden identificar dónde estuvo el punto de deficiencia en su trabajo.

El INEE emite lineamientos para la educación de personal de tutorías, que no se realizaron, celebra conforme a los lineamientos del instituto convenios con instituciones públicas, por eso puede tener el convenio con el CENEVAL que lamentablemente no es una institución pública sino una asociación civil, cosa que la ley no dice.

La evaluación en última instancia se convierte en un acto jurídico que desconoce *de facto* derechos adquiridos y la estabilidad de los profesores, en las investigaciones que estamos haciendo un profesor comenta “Yo hace 8 años firmé un documento que decía: usted tiene una plaza docente en educación primaria. Salí destacado y me piden que firme un documento que dice: usted salió destacado y tiene una estabilidad en su plaza por 4 años” y continúa: “yo me niego a firmar, aunque pierda el 35% de aumento que me están ofreciendo, porque la firma anterior me da estabilidad en la plaza, la firma actual hace que *de facto* yo renuncie a esa estabilidad de la plaza y acepte que es por 4 años.” Y la ley no contempla esto, ni siquiera la Suprema Corte de Justicia ha querido hincarle al diente con seriedad a este problema.

Puntos críticos en el plano pedagógico

Se retoman elementos punitivos de la experiencia chilena: clasificación de docentes (calificación de satisfactorio, insatisfactorio...), pérdida de la plaza con dos calificaciones insatisfactorias continuas. Se dejan de lado otros elementos

importantes de la experiencia chilena, por ejemplo, a Chile le llevó un año construir el marco de referencia de las buenas prácticas, la evaluación del desempeño es mediante un portafolio, una entrevista de un par evaluador a docentes, alumnos, padres de familia y director; el proceso de evaluación en Chile es de 9 meses. Las primeras evaluaciones en Chile que fueron aproximadamente sobre 2003, eran para alrededor de 1,000-1200 docentes; en 2014 dicen que evaluaron 16,000 docentes, nadie ha hecho la atrocidad de querer evaluar 130,000 profesores, esto es inviable.

El examen, en el caso chileno, sólo lo presentan los profesores que salen destacados y que desean tener una promoción, pero no hay examen como evaluación del desempeño. Para el caso mexicano los puntos críticos son: instrumentos de evaluación con deficiencias en su elaboración, no evalúa el desempeño, el de carrera magisterial era 50% de contenidos de la materia y 50% de contenidos pedagógicos; la evaluación docente en México no diferencia estadios de la etapa de la vida docente: un docente novato, un docente en consolidación, un docente consolidado y un docente en salida. El sistema de evaluación debería establecer en qué etapa de la vida profesional del docente debe ser evaluado.

No dan a conocer cómo se calibró, tipificó el examen, cuál es el índice de dificultad, cuál es su poder de discriminación, cuáles son las tablas de especificaciones con las que fue construida, no dice cuál es la estructura de la rúbrica. En la página web *Evaluación docente* de Chile se encuentra, por ejemplo, en el apartado de entrevista: “este es el guión de entrevista con el que usted va a ser entrevistado”, en portafolio dice “las rúbricas con las que se va a juzgar su trabajo son estas” (Sistema de Evaluación Docente de Chile, s.f.). Aquí en México eso se considera una especie de secreto de Estado.

Otros puntos críticos: la glosa de la ley desconoce los derechos adquiridos, pero algo que me parece muy importante es que México contribuye a la evaluación del desempeño docente mostrando que la evaluación se puede realizar de manera militarizada y esto es grave, es un grave legado que nos dejan los colegas del INEE y la descalificación de los docentes como profesionales.

Lo que queda pendiente y lo que la UNAM podría hacer frente a esta realidad es formular propuestas que se pueden hacer al Estado para adecuar las políticas de evaluación docente entre las cuáles están:

1. Eliminar de la ley la palabra medición, dejar claro que el desempeño no se evalúa por examen de conocimientos, que la ley diga directamente no al CENEVAL en la evaluación del desempeño.
2. Establecer un modelo de evaluación que reconozca etapas de la vida docente: novato, consolidado, en consolidación y de salida.
3. Establecer cuándo un docente por etapas ya no debe ser evaluado, un docente de salida no tiene caso que lo evaluemos.
4. Establecer criterios que amparen al docente cuando éste no está en condiciones de presentar evaluación del desempeño por enfermedad o alguna otra situación personal.
5. Establecer evaluación de pares. Es muy difícil la evaluación de pares, sí, pero es técnicamente la mejor manera de evaluar el desempeño. Si es difícil que vean cómo enfrentamos lo difícil, pero que no le den la vuelta con un examen.
6. Reducir el número de docentes que puede ser evaluado por año y abrir opciones para experimentar otras estrategias de evaluación.
7. Si consideramos que la evaluación es una disciplina educativa que realmente estemos aportando a la evaluación y no lo que hemos hecho hasta este día.

La Educación Básica en México en el Horizonte de Justicia y los Derechos

Rosa María Torres Hernández
Profesora de la Universidad Pedagógica Nacional

Introducción

En los sistemas educativos la universalización y la cobertura fueron objetivos prioritarios en las políticas educativas de las tres últimas décadas del siglo XX. Sólo cuando la universalización de la educación ganó terreno, fue que se mostraron relevantes, el impulso a la calidad y la equidad. Así, la década de los 90 fue la entrada a los cambios en el ámbito educativo. Tedesco (2000; 2012) señala, que esa década dejó un saldo importante desde el punto de vista de las transformaciones institucionales, pero, de igual forma, provocó un fuerte déficit de sentido en los actores del proceso pedagógico, y una consciencia cada vez más fuerte de las dificultades para cambiar los patrones de funcionamiento de los sistemas educativos.

En el siglo XXI se instaló una agenda que abrió el camino de los derechos y las políticas de inclusión social y cultural (Dussel, 2004; 2015). Así, se dio paso a las demandas de escolarización como derecho. Rivas (2015) afirma que, en el ámbito educativo se produjo un "triple proceso conjunto de expansión de los derechos educativos": 1) mayor acceso e inclusión educativa, 2) mayor financiamiento educativo y 3) mayor reconocimiento de los derechos de poblaciones excluidas. La expansión de los derechos se vinculó con la igualdad de oportunidades, la ampliación de cobertura y la expansión en el acceso; así como, con la apertura de condiciones para ofrecer similares oportunidades de logro en resultados y calidad de los aprendizajes.

No obstante, el reconocimiento de los derechos -entre ellos los educativos-, hizo visible las condiciones de vulnerabilidad de algunos grupos como: indígenas, mujeres, migrantes y jóvenes. No sólo eso, también se tuvo la evidencia palmaria de la discriminación que genera la desigualdad. No se debe descuidar que en este

siglo se produjeron elevados niveles de concentración de riqueza, poder y prestigio, que han derivado en una estructura social segmentada, marcada por fuertes divisiones de clase y estatus, y por una diferenciación en la estructura de oportunidades. Todo esto con un Estado-Nación erosionado, en un país donde los poderes fácticos y la delincuencia organizada, hicieron sentir su fuerza.

Si algo debiera preocuparnos son las consecuencias de la desigualdad ya que, la concentración de la riqueza y la ampliación de la miseria parecen convertirse en estructurales. Vale decir además que tales desigualdades actúan en el orden de la vida, la existencia y los recursos, como Therborn (2016) señala, “la desigualdad es una condición sociocultural que, para la mayoría de nosotros, reduce nuestras capacidades de funcionar como seres humanos, nuestra salud, nuestro respeto, nuestro sentido de sí mismo, nuestros recursos para actuar y para participar en el mundo” (p. 9).

Trayectos Escolares y Desigualdad en Educación Básica en México

En la Educación Básica existe una paradoja, se avanza en la cobertura y expansión del acceso y al mismo tiempo hay una distribución desigual de los aprendizajes. Las oportunidades de acceso educativo contribuyeron para mejorar las perspectivas de educación en algunos sectores. Sin embargo, permanecen problemas que afectan la equidad de oportunidades al finalizar los niveles educativos básicos y en la calidad de los aprendizajes que contribuyen a reproducir la estratificación de las desigualdades.

En México la extensión de la obligatoriedad sumó tres años de preescolar desde 2004 a 2008 y tres años de la educación media superior en 2013. Se elevó el piso hasta 15 años de 2000 a 2015. No obstante, y pese a los intentos de universalización y obligatoriedad. En el periodo 2014-2015 en términos absolutos, no estaban inscritos en los centros escolares cerca de 3.6 millones, 258 000 niños de 12 a 14 años, 1 266 000 entre los de 3 a 5 años, y 2 359 000 de los de 15 a 17 (INEE, 2016a, p. 31). Según los datos de 2015-2016, se incrementó la cifra de no matriculados a 3.8 millones (INEE, 2016a).

Las condiciones adecuadas para que todos los que se incorporan a la escuela cuenten con los apoyos necesarios para el aprendizaje es también desigual,

En el país, sólo 0.3% de las primarias comunitarias y 16.4% de las indígenas tienen al menos una computadora para uso educativo; esto también ocurre en 7.3% de las secundarias comunitarias, 33.7% de las secundarias para trabajadores y 68.4% de las telesecundarias (INEE, 2016a, p. 29).

Ante los retos de la obligatoriedad, la preocupación por las oportunidades educativas tendrá que desplazarse, del acceso a las trayectorias y a la calidad de los aprendizajes. Se hace necesario revisar la obligatoriedad a la luz del ingreso oportuno, el rezago y el abandono, ya que hace parte de la justicia educativa que los sujetos aprendan lo que tienen que aprender en el momento oportuno de sus vidas.

El tramo que comprende la educación básica, la educación primaria es donde se registran los avances mayores en el acceso, prácticamente se ha logrado la universalización, pero al estudiar las trayectorias escolares se observa que,

En primaria se calculó que sólo 74.5% de los niños ingresados en el ciclo 2001-2002 egresaron de manera oportuna seis años después, y 92.8% si se conceden dos años más para esperar a los rezagados. Al considerar los 9 años normativos del nivel básico, de esta cohorte solo 58% terminaría oportunamente, porcentaje que se eleva a 73% cuando se considera un período de 11 años (Blanco, 2014, p. 41).

Estudios de la UNESCO (2012), muestran que hay cuatro veces más probabilidad de que los niños con ingreso tardío abandonen la escuela en el tercer grado en comparación de quienes ingresan en la edad escolar esperada.

De igual forma que el ingreso tardío, el rezago afecta de manera significativa a aquellos niños y niñas que se encuentran en situaciones consideradas como vulnerables. Los datos de 2014 muestran que, en localidades menores a 100 habitantes, 19.5% de alumnos de 12 a 14 años se encuentran en situaciones de rezago grave, esto es que, están matriculados en dos grados por debajo del grado que les corresponde. Los porcentajes disminuyen cuando el tamaño de la localidad aumenta, el rezago grave es de 3.2% en las localidades de más de 15 mil habitantes (INEE, 2014). Visto está que en los grupos de población con nivel socioeconómico bajo, población indígena y con mayor disparidad en los niños y niñas con discapacidad, inciden en mayor medida los factores para la conclusión de este nivel educativo. Como señala Bertely (2013) siete de cada 10 indígenas radicados en comunidades rurales, enfrentan condiciones de aguda exclusión social, rezago educativo y pobreza.

Las cifras relacionadas con el momento del ingreso, el rezago y el abandono, se vinculan con la estratificación del aprendizaje según la modalidad escolar. Los resultados en las pruebas nacionales indican que:

los alumnos de cursos comunitarios y de primarias indígenas tenderán a obtener resultados promedio por debajo de sus pares en primarias generales y en privadas sólo por el hecho de frecuentar un centro educativo dentro de aquellas modalidades. Pero además la estratificación de sus aprendizajes, las modalidades escolares también se configuran en grandes estratos según el estatus socioeconómico y cultural de los alumnos (Tapia y Valenti, 2016, p. 34).

Lo anterior lleva a pensar que los contextos son concomitantes con las condiciones de la oferta educativa y por tanto se espera que los resultados de aprendizaje sean desiguales. Sin embargo, investigaciones como la llevada a cabo por Blanco (2011) advierten que existe un significativo, aunque limitado, margen de que las escuelas incidan en el nivel medio de aprendizaje, parece plausible

pensar que las escuelas reduzcan algunos de los efectos inequitativos de algunos factores individuales.

Más allá del baremo del logro, y de constatar que la reproducción social existe, resulta fundamental ver la dinámica de la desigualdad educativa para reconocer que “la escuela puede y debe, responder a la demanda social de compensación del déficit de experiencias de socialización democrática que existe en la sociedad” (Tedesco, 2011, p. 39), considerando las trayectorias reales de los niños, niñas y jóvenes.

Todo apunta a la necesidad de un cambio profundo de las instituciones. De hecho, implica replantearse los patrones de funcionamiento del sistema educativo. No siempre las transformaciones del sistema responden a las exigencias de una sociedad de derechos. En México en estas primeras décadas del siglo XXI, se establecieron nuevas formas de recentralización de las políticas educativas que viene marcando nuevos rumbos en el sistema educativo federal. La actual recentralización de la educación intenta controlar los márgenes de autonomía de los territorios locales con, entre otras cosas, el seguimiento de metas concretas, la centralización de la nómina y un cierto abandono de la formación de los mandos medios del sistema educativo de los gobiernos locales. De alguna manera esto va a contramano de la producción de importantes experiencias locales que se convirtieron en voces representativas de generación de políticas educativas a finales de los años 90 y principio del siglo XXI.

Se afirma lo anterior, sin negar que la delegación de autoridad también “fragmentó el sistema o marcó las desigualdades en espejo con la desigualdad de la localidad” (Rivas, 2015, p. 58). De tal suerte que se hace indispensable analizar la dinámica federal-local, porque la desigualdad educativa político-territorial (Dussel, 2004) aparece como una de las más persistentes en México y reclama coordinación política entre las partes.

Los patrones de funcionamiento del sistema educativo son particularmente astringentes a revisar los elementos estructurantes de los trayectos escolares, dando prioridad al sistema modelizado de niveles educativos y con opacidad de aquellos puntos neurálgicos de los tránsitos que los alumnos tienen que recorrer.

Esto es, no se establecen estrategias pedagógicas de soporte institucional de preparación de los estudiantes para los cambios de nivel, por ejemplo, entre preescolar y primaria, o entre este nivel y la secundaria, se deja que cada sujeto con sus habilidades y capacidades sortee los nuevos escenarios. Quizá bajo el supuesto de que, con las rutas o campos formativos en el plano curricular (SEP, 2016d), se garantizan las continuidades y se hacen factibles los tránsitos. Lejos de pensar en los desafíos que representan las trayectorias escolares, se tiende a, permítase el término, "secundarizar" la primaria, a una "primarizar" del nivel preescolar (Rockwell, 2013), o bien, instaurar prácticas que responden a los intereses del sistema pero que atentan contra los intereses y condiciones de los infantes. Sirvan sólo como ejemplo, los recreos didácticos en preescolar, que imponen a los niños y niñas de edades entre 3 y 5 años, tareas en un tiempo destinado al descanso, el juego libre y la socialización con sus pares.

Lo antes dicho muestra que es necesario modificar algunos aspectos estructurales de la educación, sí y sólo si, no se descuiden los canales sistemáticos de comunicación de las políticas educativas y los contenidos que se transmiten. Estos se refieren a los elementos que producen sentido y efecto para los actores educativos, tal es el caso del diseño curricular, los libros de texto, la evaluación de los alumnos, la supervisión escolar, la formación y evaluación de los docentes y la normatividad. De todos estos elementos el currículo es central, porque habla de la dinámica interna del sistema educativo.

En las primeras décadas de este siglo, la compulsión refundante en materia de currículum, no cesó. Nuevamente aparecieron propuestas de reforma curricular, éstas presentaron "una fuerte hibridación de tradiciones contrapuestas y probablemente menor consistencia interna" (Rivas, 2015, p. 83), tal vez porque no resulta fácil dejar la predisposición incrementalista que prepondera en los sistemas educativos y la persistencia de la presión evaluativa de los logros del aprendizaje, que lleva a dar prioridad a las áreas de español, matemáticas y ciencias naturales "con marcado interés en el desempeño y no en tanto en su apropiación significativa" (Rivas, 2015, p. 82).

A pesar de que los docentes y los alumnos están agotados y agobiados de y por las reformas, un canal de comunicación como el Modelo Educativo 2016 (SEP, 2016b) es una forma de “pacto educativo” que puede producir el efecto de acuerdo social, porque la sociedad sigue confiando en la educación y porque las opiniones se construyen y movilizan en torno a un sistema de intereses explícitamente formulados (Bourdieu, 1972). Empero también nos devuelve a la esfera del debate del origen, fundamentos y apuesta que el Estado hace en educación.

En ese tenor las preguntas al modelo educativo 2016 y la propuesta curricular son: ¿cómo se da apertura cognitiva y afectiva a los otros?, ¿cómo se incorpora la diferencia y la pluralidad de perspectivas que conforman el conocimiento escolar? y ¿cómo se trabaja en la formación pedagógica de los docentes? Porque de lo que se trata es de la adhesión a la justicia, se trata de llevar a cabo acciones conscientes, voluntarias y reflexivas. Además de legitimar la tarea socializadora y de educabilidad que tiene la escuela, si se quiere realmente analizar la inequidad y las desigualdades.

Conclusiones y Propuestas

Como ciudadanos tenemos no sólo el derecho sino la obligación de preguntarnos ¿Cuáles son los campos de batalla que pueden ser decisivos para abonar en la justicia social en los territorios de la Educación Básica? Sirvan los próximos párrafos como tímido acercamiento a los campos de batalla posibles.

El Estado es responsable principal del desarrollo de la educación escolarizada, por tanto, requiere de un lenguaje y una interlocución no autoritarios con las escuelas, los docentes y los alumnos, que no irrumpa en la historia de las instituciones y que no suponga que puede sujetar el pensamiento y las subjetividades de profesores y alumnos (Terigi, 2010). Asimismo, el Estado debe dar las condiciones materiales y sociales para la educación.

Se necesitan políticas educativas de hondo calado, por lo que es indispensable que estén acompañadas de políticas sociales (salud, alimentación,

vivienda, etc.) que tiendan a disminuir las brechas de la desigualdad. Más aún es indispensable establecer estrategias para una distribución del ingreso más democrática. Como indica Rivas (2015) es conveniente que se promueva una “batería de políticas contra las desigualdades sociales” que permitan consolidar los derechos básicos. Sin olvidar que “el principal problema de desigualdad económica radica en sus efectos de cataclismo social, el despilfarro económico, y en la distorsión del ejercicio político (Therborn, 2016).

Si bien la igualdad de oportunidades ofrece a todos, las mismas posibilidades de acceso al sistema escolarizado. También es verdad que no se alcanzará una mejora significativa en la equidad de la educación y de justicia social, si no se adopta un enfoque que incluya la relación entre posición social, condiciones de vida y disposiciones subjetivas de alumnos y maestros (Blanco, Solís y Robles, 2014). En esta perspectiva, se considera que las posiciones sociales tendrán que estar más próximas unas de las otras, para reducir las brechas entre mujeres y hombres, entre habitantes de las urbes y las zonas rurales, entre indígenas y no indígenas.

Se sabe que las desigualdades son dinámicas, aumentan y reducen en todos los terrenos. Algunas políticas educativas generan otras desigualdades, por ello es indispensable el estudio sistemático y acucioso de las acciones en materia de educación básica para reconducir las políticas educativas.

Es imperativo superar el déficit de sentido de los actores del proceso pedagógico lo que implica dos cosas: colocar a la escuela como una institución legítima para la socialización, donde los contenidos suponen tomar posición con respecto a cuáles deben ser las orientaciones básicas que definen el sentido de la acción social. Y, resarcir la desautorización cultural que se ha generado, específica y sistemáticamente hacia los docentes de la educación básica.

Los retos que plantean 25 años de reformas educativas en México: 1992-2017

María de Ibarrola
Investigadora del DIE-CINVESTAV

La presentación se basa en la apreciación de la escolaridad que hipotéticamente podrían haber recibido dos generaciones muy recientes en función de las políticas que se han propuesto en los últimos 25 años. La primera, la generación 1988 que inició su primaria –en principio en 1992– prácticamente junto con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y que apenas ahora se encuentra pasando la frontera de una juventud definida por la UNESCO hasta los 29 años; a la segunda, una generación que inició su primaria en el año 2000, le corresponden diversas políticas, como se especifica más adelante. Se trata de una visión “a vuelo de pájaro” y con datos muy sencillos provenientes de las estadísticas nacionales y de las políticas generales puestas en marcha en fechas progresivas.

Como parte de una argumentación que permita concluir acerca de los compromisos de la reforma educativa actual, los desafíos que se le plantean a la UNAM y a las instituciones de educación superior después de 25 años de reformas educativas se denuncian lo muy poco que sabemos sobre los resultados la escolaridad más allá de la escuela.

La generación de 1988

Cuando los entonces niños de la primera generación que se analiza ingresaron a la escuela obligatoria a los seis años, se aprobaba el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992). Este Acuerdo tenía tres puntos clave: la reorganización del sistema educativo (descentralización); la reformulación de contenidos y materiales; y la revaloración de la función magisterial; tenía

también tres actores claves: el gobierno federal, los gobiernos de los estados y la dirigencia nacional del SNTE.

Según el lugar en donde estuvieran nuestros estudiantes de esta hipotética generación, recibirían una escolaridad gestionada por el gobierno estatal, supuestamente más cercano, más eficiente, más o menos capacitado, más o menos transparente. Recordando los cambios que se dieron en esas fechas, algunas entidades no tenían capacidad ni siquiera para imprimir los cheques de la nómina, otros empezaron a inventar el hilo negro en propuestas educativas locales para las cuales no se les habían dado facultades, pero también como afirma Rosa María Torres hubo muchas iniciativas de interés y que deberían seguirse tomando en cuenta.

El presupuesto educativo no se descentralizó, tampoco la aprobación de planes y programas de estudio que concedían a los estados exclusivamente el diseño de dos asignaturas. Ya bajo la gestión estatal y de conformidad con las categorías usadas en esa época, pudieron haber ingresado a una educación pública, urbana o rural, a cursos comunitarios (muy pocos de ellos) o a educación privada, de hecho, la educación básica sigue siendo pública en más de un 90%. Los estados recibían partidas presupuestales de parte del gobierno federal por mecanismos que han ido cambiando, el mal uso de estos presupuestos y la necesidad de reconcentrar su manejo forma parte del diagnóstico actual, cosa de ver todos los ex gobernadores acusados de mal uso de los presupuestos, entre los cuales el presupuesto educativo llega a ser uno de los más importantes. También se abrió la participación social y nótese, el SNTE en su manifestación de organización sindical “en los términos de su registro vigente” fue reconocido explícitamente como titular de las relaciones laborales en un transitorio de la ley.

En la parte curricular hubo cambios importantes respecto a lo que se había acordado en la Reforma de 1970, que se habían venido modificando parcialmente durante más de dos décadas. Se regresó a la enseñanza por asignaturas, se reintrodujo el civismo, se dio más tiempo a la enseñanza del español y de las matemáticas y hubo como siempre fuertes debates alrededor de los libros de texto de ciencias naturales con motivo de la educación sexual, y de historia con motivo

de la interpretación de nuestra historia nacional. Hubo cambios importantes, se decretó la obligatoriedad de la secundaria, centrando el debate no tanto en las bondades o no de contar con una escolaridad más prolongada sino con la disponibilidad de recursos de todo tipo para cumplir con la nueva obligación: presupuesto, escuelas, maestros más preparados.

Los alumnos de esa generación seguramente recibieron la enseñanza por parte de maestros con un nuevo ánimo, maestros revalorizados conforme a los contenidos del Acuerdo, que recibieron de entrada un significativo incremento salarial después de una caída en la década de los ochenta a 1.4 salarios mínimos. Su salario base casi se triplica y se crea la carrera magisterial con la finalidad de establecer un escalafón meritocrático que les permitiera incrementar su prestigio y sus ingresos sin abandonar el grupo.

Se inicia una evaluación voluntaria de los maestros de grupo y sorprende recordar que esa evaluación de méritos fue propuesta por el sindicato, también el sindicato pide apoyo para viviendas, y se acuerda un Sistema nacional de formación, capacitación y superación que siempre va a estar, desde entonces hasta la fecha, en último lugar en las prioridades de las políticas.

Los profesores más jóvenes que tratan a esta generación hipotética ya habían sido formados a nivel licenciatura dado el decreto de 1984, que elevó la formación a nivel universitario. Contaban ya con una universidad propia pero también quedaban muchos maestros con formación normal de tres o cuatro años posteriores a la secundaria. En esa fecha, sin embargo, no había prácticamente ninguna información censal sobre el número de maestros en el país, quizá se tenía contabilizado el número de plazas, pero no se tenía idea sobre los rasgos demográficos o profesionales básicos de los docentes.

Para cuando esta generación terminó su primaria e ingresó a la secundaria, este nivel ya había sido obligatoria por seis años y su matrícula por lo mismo había crecido notablemente. De acuerdo con las previsiones planteadas sobre la insuficiencia de recursos, creció sobre todo con base en la modalidad de la telesecundaria, no sólo en las zonas rurales sino en las urbano marginales, incluso en zonas francamente urbanas; se inician también las secundarias comunitarias.

Se trata, como muchos dicen, de una modalidad bastante más barata, pero según las estadísticas disponibles en ese año, aunque el 53.2% de las escuelas corresponden a esta modalidad de servicio, el 52% de los alumnos entrarán a una modalidad de secundaria general, casi el 30% a una técnica y 20% a la telesecundaria, proporciones que se conservan hasta la fecha.

El derecho a una educación de calidad apenas se esbozaba junto con el capítulo de equidad, que es una de las grandes innovaciones de la Ley General de Educación y legisla sobre el ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad, mayor equidad educativa e igualdad de oportunidades, principio que se volverá constitucional en el 2013.

A esta generación no le corresponden las evaluaciones del desempeño de los estudiantes, aunque algunos de ellos pudieron formar parte de la primera evaluación de PISA en el año 2000, cuyos resultados no se hicieron públicos porque la Secretaría los vio tan graves que decidió no darlos a conocer, al grado de que fue motivo de denuncia por parte de los investigadores. Tampoco les tocaron los cambios curriculares de la secundaria y, según estadísticas globales y sin profundizar en las trayectorias posibles,² de los que habían ingresado a primero de primaria 76% la concluyó; 69% ingresa a primero de secundaria, 58% termina tercero de secundaria, 45% empieza bachillerato, 29% termina tercero de bachillerato y 19% entran a la licenciatura (SEP, ciclos escolares 1993-1994, 1998-1999, 1999,2000, 2001-2002, 2002-2003, 2004-2005, 2005-2006 y 2015-2016).

² En los hechos hay una enorme variedad de trayectorias posibles al interior de cada ciclo escolar y entre ellos, que recuperan los distintos caminos que suceden para terminar un nivel educativo, para pasar al siguiente, por edad, por sexo, por modalidad escolar, por nivel socioeconómico, por reprobaciones, abandonos, reingresos, etcétera. y sobre los cuales existe ya la suficiente investigación (Videgaray, K. (2015). *Análisis longitudinal del registro nacional de alumnos sobre trayectorias educativas*. México, INEE)

La generación del 94

Apenas seis años después, la segunda generación que se analiza corresponde a los que ingresaron a primero de primaria en el año 2000. A esta generación le toca una cierta continuidad en la política educativa entre 1994 y 2006. No se benefició de la obligatoriedad del preescolar, que se decreta en el 2002 y eventualmente concluiría su escolaridad media superior antes de que ésta fuera obligatoria. Seguramente sí cursó un grado de preescolar porque esa cobertura ya estaba casi asegurada desde varios años antes, lo cual motiva la iniciativa de hacer el preescolar obligatorio en el 2002. Las ambiciones de los legisladores los llevan a proponer un preescolar de tres grados obligatorio, que se deberían alcanzar paulatinamente hacia el 2008. Nuevamente el debate gira alrededor de los recursos, se discute si esa prolongación de la escolaridad debe orientarse hacia los primeros años de vida de los estudiantes o más bien debería orientarse hacia los adolescentes últimamente el Congreso ha tenido que reconocer que solo pueden atender dos.

En los documentos de la política aprobada también se discute si los chicos del preescolar deben terminar sabiendo o no leer antes de primero de primaria. Los maestros de preescolar se organizan profesionalmente de manera de lograr planes de estudio sólidos en los que se respeta el juego, el desarrollo emocional, cognitivo, afectivo de los niños. Los planes de primaria no se modifican sino hasta que se dan los intentos de integrar la educación básica; pero sí se hacen cambios en la educación secundaria. En 2006 se decreta la Reforma integral de la educación secundaria (RIES) propuesta a la que se le quita lo integral y finalmente termina en RES, ya que no se toca la organización de la escuela secundaria sino solamente los planes de estudio. A lo largo de seis años, los planes de estudio de la educación básica obligatoria sufren varios intentos de cambio con la finalidad declarada de integrar los ahora 12 grados de escolaridad obligatoria: Es una generación que vive una serie de tensiones curriculares, ¿se va o no a cambiar el plan de estudios? la mecánica de transformación propone un estilo pinza que modificará progresivamente los programas extremos del primer grado de

preescolar y el último de secundaria por pares, hasta llegar progresivamente a modificar los grados de la primaria. Finalmente, en el año 2011 se decreta la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) que no llegará necesariamente a las aulas, ya que para el 2013 hay otra propuesta y ahora, para 2017, una más.

La Alianza por la Calidad de la Educación se firma en el 2008. Se acuerda que el ingreso a la docencia y la promoción serán por concurso público, convocado y dictaminado de manera independiente, aunque todavía una de las demandas de los maestros de algunos estados de la República es el ingreso automático de los egresados de la Normal a la plaza docente. Se plantean, por enésima ocasión, una gran cantidad de estrategias de profesionalización, pero, como siempre, el aspecto de la formación continua y de la formación inicial es de los últimos que se discute y no llega a concretarse el Sistema Nacional de Formación Continua y superación profesional de los maestros en servicio que se firmó como parte de la Alianza, modificando un mismo tipo de acuerdo firmado 15 años antes. Se proponen medidas para el bienestar y desarrollo de los alumnos: becas de atención a salud y alimentación, y condiciones sociales para el acceso, la permanencia y el egreso oportunos. Se propone una formación integral para la vida y para el trabajo, que incluye la propuesta curricular del idioma inglés desde el preescolar y promueve la interculturalidad. Los alumnos de esta generación tendrán acceso a una mayor escolaridad: Lo que conocimos en algún momento como una pirámide escolar tiende ahora a tomar la figura de un rectángulo, con una proporción semejante de cobertura en los tres niveles. Su trayectoria implica que casi la totalidad cursaron algún grado preescolar, se incrementa la cifra de quienes terminan la primaria, ahora el 83%; ingresa a secundaria el 79% y la termina el 70%. Se incrementa la proporción de quienes ingresan al nivel medio superior al 57% de esa generación, pero persiste el abandono en ese nivel y concluye solamente el 38% de la generación inicial. Ingresan a la superior el 27% (SEP, ciclos escolares 1999-2001, 2001-2002, 2006-2007, 2007-2008, 2009-2010, 2010-2011, 2012-2013, 2013-2014). En cumplimiento de la ley se diseñan distintos programas para atender la desigualdad: indígenas, migrantes, programas de oportunidades o sus derivados.

De los profesores de secundaria y de media superior se sabe en esa época aún menos que lo que sabíamos de los de primaria: muchos son contratados por horas, muy pocos de tiempo completo, estos últimos en particular en las secundarias técnicas. Las plantillas docentes que responden a un modelo muy interesante en particular en las secundarias técnicas se cumplen en muy pocas escuelas, predominan los equipos incompletos. Solo en años recientes se contará con el sistema de información que permitirá el conocimiento de todos esos problemas.

El acuerdo de un Sistema Nacional de Evaluación, que plantea la evaluación exhaustiva y periódica de los actores y el establecimiento de estándares de desempeño para cada nivel escolar, se asignan al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que se había creado en el 2002. Esta segunda generación será ya objeto de pruebas de desempeño nacionales e internacionales. En un principio, las pruebas nacionales -EXCALE- serán pruebas muestrales orientadas a conocer la naturaleza de la problemática que enfrentan los estudiantes, los maestros y las escuelas. Pronto pasarán a ser pruebas censales -ENLACE- motivadas por la presión que resiente la SEP por identificar y calificar el desempeño de alumno por alumno; esta información servirá en parte para la evaluación de los centros escolares y de los maestros.

En 2012 se hace constitucionalmente obligatoria la escolaridad media superior, que deberá lograrse paulatinamente hasta culminar en 2022. Muchos de la generación se podrán beneficiar de esta medida por la oportunidad de ingresar tardíamente a esta mayor escolaridad, nuevamente implementada con base en modalidades a distancia, por televisión.

La reforma actual

El panorama anterior es seguramente el que da origen a la reforma estructural de la educación planteada en el Pacto por México en diciembre de 2012. Legalmente la Reforma se promulga en menos de un año. Para septiembre de 2013 se habrán aprobado modificaciones trascendentales al artículo tercero constitucional, a la

Ley General de Educación, se otorgará un mayor grado de autonomía y nuevas facultades al INEE y se eroga la Ley del Servicio Profesional Docente (INEE, 2015). Se establece el derecho constitucional a una educación de calidad -perseguido desde veinte años antes- y se transforman constitucionalmente las vías de ingreso, promoción y permanencia del magisterio por la única y radical vía de los concursos de ingreso y la evaluación del desempeño, avalados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación al amparo de su nueva autonomía. Esta reforma propone un Sistema Integral de Información, que ofrece un primer censo de escuelas y de maestros (SEP, 2014) en el que ya es posible investigar sobre los maestros: cuántos son, qué formación tienen, en dónde están, si están comisionados o no, cómo están conformadas las plantillas de las escuelas. El Censo ofrece también información sobre la infraestructura escolar: escuelas sin drenaje, sin electricidad, sin baños. El Nuevo Modelo Educativo (SEP, 2017a), anunciado desde el 2013 en un transitorio de la Ley General de Educación es publicado finalmente en abril de 2017, y estructura cinco ejes normativos para garantizar una educación de calidad:

- Planteamiento curricular innovador: integral, en evolución lineal de 15 grados. Nuevos planes, programas, textos...
- Nueva concepción sobre el desarrollo profesional de los docentes: por una parte, evaluaciones como única vía para el ingreso, la promoción y la permanencia; como contraparte, nuevas estrategias de formación y capacitación: tutorías para los profesores de primer ingreso; un interesante sistema de asistencia técnica a las escuelas (SATE) con base en nuevas funciones de supervisores y asistentes técnico-pedagógicos.
- La escuela al centro, autonomía de gestión, mayores atribuciones en las decisiones curriculares, transparencia
- Inclusión y equidad (indígenas, migrantes, capacidades diferentes) y con igualdad de género
- Nueva gobernanza del sistema educativo, relaciones e interacciones entre una amplia participación de diferentes actores

El modelo involucra a los 15 años de educación obligatoria prolongada: secuenciada del preescolar a la media superior. La evaluación será el motor del cambio educativo. El Sistema Nacional de Evaluación bajo la rectoría del INEE: identifica, evalúa, certifica y reorienta.

Ahora sí, -dice el Secretario de Educación Pública que tomó posesión en agosto de 2015-, vamos a resolver los problemas de reformas que no fueron fructíferas, que fueron fallidas, que no lograron ningún resultado. La revisión de las reformas anteriores deja claro que no se trata de un nuevo modelo que establece diferencias radicales entre un pasado sombrío, color sepia, y un ahora multicolor; en realidad se recuperan con una nueva consistencia y argumentación viejos anhelos de políticas educativas que se han intentado implementar desde hace más de 25 años.

La nueva reforma, sin embargo, se ha ido implementado de manera alrevesada: lo primero que se instrumentó, con todo el rigor de la ley e incluso el apoyo de la fuerza pública, fue la evaluación de la permanencia de los maestros. Ese ha sido el verdadero y profundo cambio estructural y hacia él se apostaron todos los esfuerzos. El nuevo Modelo, que debería de ser en todo caso el referente de la evaluación, se propone cuatro años después.

¿Con qué tipo de escolaridad cuentan las dos generaciones para enfrentar el futuro?

A pesar de tantas políticas y reformas y de infinidad de datos, múltiples diagnósticos y amplios panoramas, en síntesis, tenemos muy pocos juicios de valor al respecto:

Sabemos que estas generaciones concluyeron una escolaridad obligatoria más prolongada pero el juicio somero es que se trata de una escolaridad de mala calidad. Se ha hecho hincapié en medir los resultados de aprendizaje: la mayoría simple no obtiene un nivel de logro suficiente en los aprendizajes medidos por pruebas nacionales o internacionales. Se presentan algunos ejemplos de manera

muy superficial: sabemos que los resultados de aprendizaje son insuficientes, en matemáticas y en comprensión lectora en sexto de primaria en tres momentos: 2000, 2005 y 2015; no se pueden comparar entre sí, ni saber si hubo mejoría, porque son pruebas distintas pero lo que sí se puede saber es que en todo momento el porcentaje de estudiantes que tienen resultados insuficientes puede llegar hasta el 80% según las pruebas que se apliquen.

En todos los casos, los resultados difieren según si la escuela es pública, indígena, comunitaria o privada. En cada análisis que se haga de resultados de aprendizaje se encontrará una estrecha correlación con nivel socioeconómico según diferentes formas de medir este último y que coinciden la pobreza de las comunidades demandantes con la de la oferta que proporciona el sistema escolar.

Pocos esfuerzos comparativamente se han hecho para buscar los márgenes de acción dentro de ese terrible aparente destino fatal de que “la escuela solo va a reproducir las desigualdades sociales”, este último es uno de los temas que ameritan mayor investigación diacrónica.

Pero poco sabemos sobre los cambios que se han dado como efecto del crecimiento de la escolaridad de la población, ¿qué significa la escolaridad alcanzada más allá de la escuela? Hay datos sincrónicos sobre las correlaciones genéricas entre la escolaridad alcanzada, los ingresos económicos y diversos rasgos del trabajo que se desempeña.

Con datos estadísticos globales disponibles para la Población Económicamente Activa (PEA) de la Ciudad de México (De Ibarrola, Bernal, Martínez y Valdivieso, 2014) fue posible observar que la distribución de la escolaridad se correlaciona con la distribución de los ingresos y de varios rasgos laborales. Los que tienen mayor escolaridad tienen siempre mayor tasa de ocupación, mayor tasa de formalidad, empleos de mayor jerarquía, aunque también de precariedad en los espacios formales, mayores ingresos. En el extremo opuesto quienes solo alcanzaron la primaria se clasifican en categorías censales de menor ocupación, con menores ingresos, mayor informalidad, etc.

Tal vez los estudios más frecuentes acusan ahora el desempleo relativamente elevado de quienes tienen educación superior. Recientemente

investigaciones alrededor del módulo de INEGI sobre movilidad social sostienen que persisten las desigualdades sociales a pesar del crecimiento de la escolaridad (Seminario Permanente de Desigualdad Socioeconómica, s. f.). Son investigaciones iniciales que no analizan los cambios cualitativos en las condiciones de vida, de salud, de bienestar, de participación ciudadana y otras más.

Los desafíos de futuro

¿Qué desafíos dejan estas políticas reiteradas y reformuladas desde 1992 hasta el 2017? Se ha establecido una escolaridad constitucionalmente obligatoria de 15 grados. El país tiene que hacerse responsable de 3 grados de preescolar, 6 de primaria, 3 de secundaria y 3 de media superior, con calidad, inclusión y equidad. Se cuenta actualmente con una población, en esos niveles, de poco más de 30 millones de estudiantes. Las modalidades de servicio en los cuatro niveles del sistema obligatorio marcan diferencias importantes en la prestación del mismo, y la equidad en lo referente a una educación de calidad está todavía muy lejana. Se reportan problemas muy serios de aprendizaje, si bien la cobertura escolar creció, el aprendizaje sigue siendo insuficiente. Se propone recientemente y por enésima ocasión un cambio curricular que esta vez sí contribuirá a formar ciudadanos del siglo XXI libres, responsables e informados. La propuesta conlleva las confusiones y trastornos que ello implica siempre, pero además plantea exigencias de conocimiento profesional, para los docentes y para una gran cantidad de profesionales de la educación que se requieren para todos los cambios propuestos muy diferentes a lo que ofrecen los centros de formación inicial. Tenemos además innovaciones, introducción de la tecnología, la información, de computadoras, de laptops, toda la idea de trabajar a distancia que ocasiona una confusión y un trastorno más.

La reforma ha dejado muchos profesores desvalorizados, desmotivados, algunos muy indignados; todavía está pendiente el cumplimiento de la promesa de las evaluaciones meritocráticas; se apuesta por profesores noveles que podrán

provenir de cualquier formación universitaria. Es indispensable atender la formación inicial y continua de los profesores, que sigue siendo el rubro sin atender debidamente tal y como lo propuso la reforma estructural: los tutores para los profesores de nuevo ingreso y el Sistema de Apoyo Técnico a las Escuelas con funciones innovadoras de supervisores y asesores técnico-pedagógicos. Se propuso, además, diseñar una formación a la medida para cada profesor, según los datos que arrojen los 130,000 exámenes, resultado de la evaluación.

La perentoriedad de las leyes que establecieron incluso agendas para el cumplimiento de los mandatos deja compromisos muy serios de evaluaciones masivas y continuas según la ley. El INEE y la SEP tienen que superar los exámenes y su aplicación que llegaron a extremos tales como exámenes con duración de 6 horas al amparo del Ejército, de la Marina o de la policía. Para el 2018 se anticipa ya el compromiso de aplicar 150,000 evaluaciones, del desempeño de los estudiantes, del desempeño de los profesores, pero por ley el Instituto tiene que evaluar a todo el sistema. Si bien se prestó atención a la autonomía de las escuelas -aunque se corre el riesgo de que las que tienen menos recursos humanos queden en el abandono-, el capítulo sobre la gobernanza del sistema deja mucho que desear al enumerar simplemente los actores que deberán interactuar para ello.

Existen problemas de legislación, atención especial a la inconsistencia de las leyes, y problemas de presupuesto con atención especial sobre todo a la manera cómo éstos se asignan.

El 2018 resulta crítico para la consolidación, la modificación o el abandono sexenal, de nueva cuenta, de los proyectos educativos que encabeza el gobierno federal: un candidato con la mayor expectativa de voto hasta ahorita dice no a la reforma.

Como grupo de académicos tenemos una obligación muy seria de decir críticamente juzgando lo bueno y lo malo, lo posible o lo inviable de las políticas educativas, cuáles han sido sus aciertos y cuáles es necesario revisar; hacernos partícipes de las decisiones y asumir las responsabilidades y compromisos en su puesta en marcha.

Las responsabilidades sociales de la UNAM ante estos desafíos son claras. Apelan a las mismas grandes funciones de las universidades. Sobre las tareas de investigación habría que insistir en investigaciones interdisciplinarias que permitan conocer cuáles han sido los efectos de las políticas, existen diagnóstico de las situaciones escolares pero muy poco conocimiento de lo que han logrado cambiar las políticas, o qué efectos han tenido; podemos decir que ha crecido la cobertura y que el desempeño de los estudiantes sigue siendo insuficiente, pero de todo lo demás no podemos decir mucho.

En la parte de docencia, la universidad tiene ya la facultad, incluso legal, de que sus egresados de licenciaturas puedan ingresar a dar clases; a la universidad le corresponde orientarse de manera comprometida a la formación de profesores, que a su vez tengan una noción muy clara del tipo de población que tienen que atender, de las modalidades del sistema, de los lugares donde se necesitan profesores, de todas las innovaciones que se están dando en todo el mundo para formación de profesores, del contexto social, económico y cultural en que actuarán como profesores e insistir en el compromiso social que tienen con las solución de los problemas de los grupos más desfavorecidos del país. Más allá de la formación de docentes, de todos los niveles, la Universidad debe promover e impulsar una eficiente vinculación con los profesores de educación básica del país, procurar una interacción entre iguales y contribuir a la superación de todos los profesionales que se requieren para esta gran tarea de la educación nacional.

Y en la parte de difusión, continuar con el análisis crítico de las propuestas educativas, ofrecer argumentaciones claras, completas y calificadas para lograr una orientación de la opinión pública sobre la problemática actual y un mayor compromiso ciudadano al respecto.

II.
LOS GRANDES RETOS DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR Y MEDIA SUPERIOR

El gobierno de la educación superior como problema y como desafío

Adrián Acosta Silva
Investigador de la Universidad de Guadalajara

La idea general que anima las notas siguientes es que buena parte de los grandes retos de la educación superior mexicana, de hoy y del futuro, dependen fundamentalmente de las decisiones de gobierno, del sistema en su conjunto. Temas como los de cobertura, calidad, vinculación, innovación o financiamiento de la educación superior son objetos de acción pública que requieren ser traducidos como problemas de decisiones públicas y de gobierno, que concentran la atención e interés no solamente del Estado, es decir, de los ejecutivos federal o de los ejecutivos estatales o municipales, del Congreso de la Unión o de los legislativos locales, sino también de actores públicos no gubernamentales como los son de manera especialmente relevante las universidades públicas federales y estatales.

El supuesto de base de esta idea es que los problemas de la educación superior no descansan exclusivamente en los esfuerzos y cálculos de las instituciones aisladas, sino que dependen de un marco público coherente y claro para el diseño, implementación y valoración de decisiones sistémicas ¿Por qué?, ¿cuáles son las implicaciones de una idea como la anunciada para un conjunto amplio, relativamente diversificado y definitivamente heterogéneo en su composición, capacidades, orientaciones e intereses? La razón principal es que hasta ahora no existe un sistema nacional de educación superior; lo que hay es, por el contrario, un conglomerado escasamente articulado, aunque relativamente desconcentrado y descentralizado, de instituciones que ofrecen sus servicios y espacios en condiciones diversas y desiguales para territorios y poblaciones distintas.

La acción pública se ha concentrado fundamentalmente en los programas y políticas del gobierno federal y se ha dejado a las instituciones de educación superior, públicas y privadas, la configuración de sus ofertas y espacios educativos a las demandas del mercado, a los incentivos e imperativos ciegos de

los programas burocráticos de acreditación o aseguramiento de la calidad, o al cumplimiento de las exigencias de evaluación y financiamiento diferencial y condicionado que se han instalado permanentemente en el comportamiento institucional universitario.

Este no sistema, es el efecto de lo que podría denominarse como un déficit de integración sistémica de la educación terciaria nacional. En el caso mexicano es un déficit ligado estrechamente a lo que en el campo de la economía y las políticas públicas se define como fallas de gobierno, producidas por el tipo de intervenciones que las agencias gubernamentales producen al tratar de inducir comportamientos institucionales que carecen de una articulación sistémica y una visión estratégica de largo plazo de los fenómenos educativos. A diferencia de las fallas de mercado, que se producen por las manos invisibles o enguantadas de los mercados en ausencia de regulaciones públicas, las fallas de gobierno consisten en el conjunto de efectos indeliberados, perversos o no intencionados de las intervenciones públicas en el comportamiento de los fenómenos que teóricamente pretenden resolver.

El principal problema, al que parece responder esta ausencia o falla de gobierno sobre el comportamiento sistémico de la educación superior, tiene que ver con atender más problemas coyunturales, reales o simbólicos de ingobernabilidad política que en centrar la atención en los problemas de la gobernanza sistémica e institucional. Los primeros, los problemas de ingobernabilidad, tienen que ver con las dimensiones de legitimidad, eficiencia o estabilidad institucional, mientras que los problemas de gobernanza tienen que ver con la coordinación sistémica, la gestión de la eficacia institucional y la valoración cualitativa del desempeño del sistema y de sus resultados sociales. Esta distinción, me parece, puede ayudar a comprender de mejor manera los déficits de gobierno y de integración de hoy y del futuro del sistema mexicano de educación superior.

Un diagnóstico básico, en los últimos treinta años, es que la educación superior ha experimentado los efectos de una transformación significativa de sus entornos generales, que pueden sintetizarse en tres grandes dimensiones: la

económica, la política y la social. En términos económicos, transitamos de un modelo estadocéntrico a uno mercadocéntrico, pero en el cual permanecen los viejos temas de la desigualdad social y pobreza crónica de amplios sectores de la población. En la dimensión política, pasamos con relativo éxito de un régimen semi-autoritario a uno relativamente pluralista y democrático, pero en el cual permanecen como sus bestias negras déficits de representación política, desconfianza en el gobierno y, como hemos visto en los últimos años, pequeños y grandes escándalos de corrupción política. En la tercera dimensión, la social, experimentamos una transición demográfica centrada en el crecimiento del segmento acelerado de los jóvenes que constituyen la demanda potencial hacia la educación superior.

Estos cambios en el entorno sistémico han tenido diversos efectos en el comportamiento institucional del sector, tanto público como privado. Por un lado, en el público, impulsando diversos procesos de ajuste institucional a las políticas de evaluación y calidad del desempeño universitario bajo un esquema de financiamiento público diferencial, competitivo y condicionado, agrupado en distintos programas de incentivos y estímulos al desempeño. En el ámbito privado, se han multiplicado los establecimientos que ofrecen servicios educativos al nivel del pregrado y del posgrado, aunque la heterogeneidad del sector se ha profundizado de manera significativa en los últimos años.

En el sector público, las tendencias apuntan hacia una adaptación incremental de las instituciones a las políticas que han implicado el impulso a la creación de nuevas instituciones públicas de educación superior en diversas regiones y entidades del país. Específicamente, me refiero a las Universidades Tecnológicas, los Institutos Tecnológicos, las Universidades inter o multiculturales, en algunos casos Escuelas Normales.

Por su parte, en el sector privado la dinámica de los cambios obedece a una lógica de mercado, una disputa por segmentos específicos de los consumidores de servicios educativos que descansa en tres cosas: 1) un sector tradicional de élite formado por instituciones de alto costo, relativamente diversificadas y que desarrollan actividades de docencia e investigación en varios

campos disciplinares; 2) un sector emergente compuesto por establecimientos agrupados en forma de redes internacionales, nacionales o locales de costos medios, poco diversificados en términos disciplinarios; 3) una gran cantidad de pequeños establecimientos privados de bajo costo, con matrículas menores a quinientos estudiantes y dedicados fundamentalmente a la docencia en uno o dos campos disciplinares.

Demanda social y ofertas institucionales. Algunas de las principales transformaciones que se han presentado en México en los últimos quince años, y que constituyen problemas del gobierno sistémico del sector, pueden resumirse en los siguientes: 1) el sostenido crecimiento que ha experimentado el sistema en su conjunto; 2) la relativa diversificación de la oferta y programas de educación superior; 3) el crecimiento de instituciones, matrícula y modalidades de estudio que ofrece el sector privado.

Esto ha permitido que la matrícula total del sistema, incluyendo todas sus modalidades y niveles, haya crecido de 1.9 millones de estudiantes en el año 2000 a poco más de 4 millones en el 2015. Asimismo, esta expansión explica que la tasa bruta de cobertura del sistema, es decir, la proporción de los jóvenes de entre 19 y 23 años que están matriculados en alguna modalidad de educación superior haya pasado del 21% en el año 2000 al 33.5% en el 2015. Estos datos se corresponden con un crecimiento importante del número de instituciones de educación superior que pasaron de ser 2,169 en el 2000 a 3,930 en el 2015, varían las cifras pero estos son los que coinciden en buena medida. En estas instituciones laboran hoy casi 364,000 profesores universitarios y no universitarios, un 80% más de los que existían en el año 2000.

Esta expansión, sin embargo, obedece a una lógica contradictoria con pobres resultados en términos comparativos. La tasa bruta de cobertura en educación superior sitúa a México en la parte media de la tabla de coberturas de la región en América Latina y el Caribe, muy por debajo de países como Chile, Colombia, Argentina, Ecuador o Perú. El crecimiento de los establecimientos ha descansado fundamentalmente en el sector privado, sobre todo los establecimientos de bajo costo y matrículas pequeñas de estudiantes.

El profesorado de la educación superior es, en su mayoría, un profesorado de asignatura, dos tercios del total de profesores son profesores por horas o de asignatura y no de tiempo completo que representan menos de un tercio del total. Aunque la distancia entre el sector público y el privado son abismales: mientras que en el sector público los profesores de tiempo completo representan el 40% de la plantilla laboral, en las privadas sólo alcanzan el 8%.

Las políticas de aseguramiento de calidad, de rendición de cuentas y de financiamiento condicionado se han concentrado exclusivamente en el sector público, mientras que el sector privado es un sector prácticamente desregulado o subregulado tanto en términos fiscales como académicos. Por ejemplo, el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) es cada vez más un instrumento burocrático, insuficiente, de regulación pública dirigido a instituciones privadas que sin embargo ofrecen o prestan un servicio de carácter público.

Este conglomerado múltiple y heterogéneo de establecimientos e instituciones se auto-organiza a partir de sus diversas misiones, posiciones, ideologías e intereses. Instituciones con fines de lucro coexisten al lado de instituciones civiles de orientación social, empresarial o religiosa; instituciones públicas como las universidades estatales o federales coexisten con instituciones no universitarias que concentran casi exclusivamente sus funciones en la docencia profesionalizante o técnica; centros e instituciones de investigación y posgrado de carácter público conviven en los mismos territorios y poblaciones con escuelas formadoras de profesores de educación básica.

¿Cómo se gobierna este conglomerado en proceso de expansión y crecimiento? En realidad no se sabe muy bien. Lo que tenemos es el funcionamiento de múltiples instancias de coordinación que gobiernan eficazmente pocos núcleos del sistema. Desde el gobierno federal tenemos agencias creadas desde hace más de medio siglo como el CONACYT, que sólo influyen en una parte del sistema de educación superior; también encontramos desde hace casi tres décadas la creación de una agencia federal de educación superior (la Subsecretaría de Educación Superior, de la SEP) encargada formalmente de servir de instancia de coordinación para el sector con resultados inciertos o, en el

mejor de los casos, dirigidos casi de manera exclusiva a un sector específico: el de las instituciones públicas; en el caso de las instituciones mismas, desde hace 67 años existe un organismo que aglutina sus intereses: la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), que juega un papel importante en la gestión y planeación de algunas acciones públicas; y en el caso del sector privado tenemos también organizaciones como la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) creada para auto-representar los intereses de las instituciones privadas y para tratar de establecer mínimos de calidad de sus servicios.

Estas agencias y organismos gubernamentales y civiles han jugado un papel importante en la construcción e instrumentación de ciertas decisiones públicas, una función que es preciso contextualizar para reconocer y valorar. Ello no obstante, también ha permitido apreciar los límites de la acción pública como acción organizada de gobiernos e instituciones públicas y privadas en la educación superior de México.

En el ámbito jurídico tenemos la Ley General para la Coordinación de la Educación Superior desde 1978 y el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, ambos con resultados inexistentes, débiles o difusos en términos generales en las diversas escalas regionales y estatales.

Estos esfuerzos muestran la dispersión de las formas de autoridad y gobierno que coexisten en la educación superior mexicana y que explican, me parece en parte, la debilidad de la integración sistémica de este sector y las tendencias hacia la duplicación de los esfuerzos y de los recursos, la debilidad de sus efectos sociales y académicos, y las asimetrías en las condiciones de docencia, de producción científica o académica en términos sistémicos.

En los últimos años hemos visto diseñar e instrumentar programas ambiciosos de transformación de la educación superior con resultados dispares en términos de cobertura, calidad, innovación o vinculación; los casos de éxito han corrido a cargo de algunas universidades públicas, de algunos centros especializados de investigación o de algunos casos de universidades privadas.

Estrategias como la constitución de redes de cobertura local-estatal, la descentralización y desconcentración de ofertas públicas para adaptarse a las demandas locales, los procesos de departamentalización que incorporan la investigación, la vinculación y la difusión cultural como eje de las relaciones entre la educación superior y las microsociedades locales forman parte del inventario de esfuerzos exitosos por transformar la lógica de intercambios entre la educación superior y la sociedad mexicana; sin embargo, no existe una política nacional consistente y con una visión estratégica, sistémica y de largo plazo que reconozca esos logros y reproduzca los modelos y experiencias de cambio con los resultados que exige hoy la sociedad mexicana.

Esta política requiere de esfuerzos, de reconocimientos, de logros y déficits, orientados hacia un proceso de argumentación y persuasión capaz de ofrecer un relato coherente sobre la educación superior, y una perspectiva de futuros factibles y deseables para sus instituciones y establecimientos. Pero además de ello, una política requiere de un esquema de gobierno sistémico pero flexible capaz de articular consistentemente los esfuerzos cotidianos de las instituciones en una visión de conjunto sobre los resultados sociales, culturales, económicos y científicos-técnicos que puede comprometer la educación superior a las actuales y futuras generaciones de mexicanos.

Para ello, se propone la creación de un órgano encargado de promover recomendaciones y sugerencias de políticas, pero también para hacerse cargo de las tareas de evaluación, de cumplimiento de objetivos y metas, así como de la apreciación de los resultados sociales de la educación superior en los próximos años.

Es importante colocar en el horizonte temporal resultados en términos de reducción de la desigualdad y la pobreza, a través de incrementar y asegurar oportunidades educativas a los jóvenes, de retomar un nuevo curso de desarrollo nacional y de reconocer los avances que la educación superior tiene o puede tener en los campos tecnológicos, científicos y culturales del país.

No me detengo mucho en una distinción conceptual que me parece también una distinción práctica en términos de política pública entre el gobierno de la

educación superior como problema de gobernabilidad o el gobierno como un problema de gobernanza institucional, para aterrizar, en lo que me parece sería la propuesta a discutir en los próximos meses o años.

En síntesis, el gobierno de la educación superior en México requiere de una perspectiva sistémica, estratégica y con una visión de mediano y largo plazo. Es una perspectiva que requiere asumir la distinción entre el gobierno como problema (la gobernabilidad institucional), y el gobierno como desafío (la gobernanza sistémica). Esta distinción tiene implicaciones en el diseño, la formulación y valoración del tipo y variedad de decisiones públicas, es decir, no sólo gubernamentales, que se requieren para abatir el déficit de integración sistémica de la educación superior mexicana.

Para avanzar en esta dirección y a la luz de diversas experiencias exitosas en el ámbito internacional, se puede pensar en la creación de un órgano regulador nacional para la formulación de políticas, de planeación y evaluación estratégica de la educación superior, algo así como el Consejo de rectores de las universidades públicas nacionales. Sería un órgano autónomo del gobierno federal con capacidades de formular recomendaciones, acciones estratégicas y políticas de articulación del sistema, con una visión de mediano y largo plazo en tres dimensiones educativas sustantivas: cobertura y equidad, financiamiento y normatividad, y calidad de la educación superior.

Un órgano de gobierno sistémico como el que se propone implica distinguir tres grandes tipos de decisiones públicas: las decisiones de diseño de políticas, las de ejecución y las decisiones de valoración de los resultados. Cada una de este tipo de decisiones tiene implicaciones y complejidades propias que requieren de capacidades institucionales específicas de diagnóstico, gestión y organización, implementación y evaluación. Sin embargo, conviene subrayar la formulación de decisiones estratégicas claras, de definiciones amplias y compromisos institucionales que permitan ordenar la acción pública en cinco grandes objetivos generales:

- 1) Fortalecer los esquemas cualitativos de aseguramiento de la calidad de la educación superior colocando en el centro los procesos de formación de los

estudiantes universitarios y la construcción de climas institucionales adecuados para el desempeño académico.

2) Mejorar los esquemas de gobernanza sistémica del sector, alentando y consolidando los procesos de descentralización, diversificación y diferenciación institucional de las universidades públicas tanto al nivel del pregrado como del posgrado.

3) Regular la expansión de las ofertas públicas y privadas de la educación superior, fortaleciendo los esfuerzos reformadores en el sector público y alentando el mejoramiento académico de las opciones privadas

4) Difundir públicamente la información sobre los impactos locales del desempeño institucional de la educación superior, así como sus contribuciones al mejoramiento de las condiciones de acceso, equidad y pertinencia de la educación superior en las sociedades locales

5) Creación de un fondo federal para la sustentabilidad financiera de las universidades e instituciones públicas, ligado al diseño de un nuevo marco jurídico que comprometa la acción pública a la resolución de los rezagos y desafíos de la educación superior mexicana.

Concluyo: un órgano nacional y federal como el propuesto con estos objetivos requiere del diseño de instrumentos jurídicos, financieros y organizativos que aseguren la eficacia pública de su integración, de sus propuestas y gestiones. Esa sería la primera tarea del conjunto de decisiones políticas para instrumentar un nuevo ciclo de políticas públicas que mejoren la cobertura, la calidad, la vinculación o la innovación sistémica de la educación superior en México.

El liderazgo de los rectores, ¿mito o realidad?

Romualdo López Zárate
UAM Azcapotzalco, Departamento de Sociología

En la presentación del Foro, *La UNAM y los desafíos de la Nación*, el Rector Enrique Graue mencionaba la responsabilidad de las universidades por plantear soluciones a los problemas de la nación, los viejos y los nuevos. Y nos recordaba que uno de los lugares privilegiados para proponer caminos posibles, transitables, innovadores e incluyentes, es la UNAM y con ella, creo, el conjunto de instituciones públicas del país, pues es en ellas donde se cultiva el conocimiento, en sus muy diferentes campos, no sólo el ligado a la productividad económica, con el afán de servir a la nación.

Pienso que esa responsabilidad de las instituciones es hoy mayor porque se trata no sólo de vislumbrar acciones para enfrentar las políticas xenóforas y discriminatorias del nuevo presidente de los EUA sino también de recuperar y reconstruir valores sociales, laicos y democráticos que hemos ido perdiendo en los últimos años. Los indicadores nos muestran una sociedad que no logra dar a los ciudadanos los derechos básicos que les permitan convivir en armonía: seguridad, salud, educación, trabajo, acceso expedito a la justicia, entre otros. Un gobierno que no corrige desvaríos que son notorios y documentados y en donde sus autoridades están lejos de ser ejemplo para la sociedad. El binomio corrupción-impunidad va en aumento, la justicia selectiva es notoria, la recurrencia a una legalidad para justificar conductas éticamente reprochables es cada vez más descarada.

Ante la tibia y dubitativa respuesta del gobierno a las políticas del nuevo presidente de los Estados Unidos y frente a la creciente desconfianza de la población en las acciones del gobierno, las universidades públicas y autónomas se han colocado como las instituciones en las que la sociedad ha depositado su confianza y su credibilidad. En ellas se han puesto ahora las esperanzas para

encontrar caminos viables que mejoren las crueles e inciertas situaciones que en la actualidad nos agobian.

La esperanza de la sociedad depositada hoy por hoy en las universidades nos obliga a ser mejores y parte de esa mejora es tener buenos, excelentes rectores. Por ello deseo compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la importancia o intrascendencia del papel de los rectores en el desempeño institucional. Los rectores pueden resultar figuras clave, sea para construir opciones, acompañar iniciativas de su comunidad, apoyar a los grupos con ideas o bien, pueden ser los personajes que obstruyan, detengan, minimicen o incluso obstaculicen esa responsabilidad de las universidades, aunque también pueden por precaución o por expectativas políticas hacerse a un lado como si no pasara algo en México y en el mundo.

Pienso entonces que puede ser interesante reflexionar sobre el tema del liderazgo de los rectores, su presencia o su ausencia y explorar sus posibles consecuencias. La reflexión se nutre de la literatura al respecto y de estudios de caso en nuestro país.

El orden en que pienso abordar el tema es el siguiente:

- Repasar muy brevemente la literatura sobre el liderazgo de los rectores
- Los tipos de ejercicio de la rectoría
- El liderazgo de los rectores en las universidades públicas mexicanas
- A manera de conclusión

El liderazgo de los rectores

Partamos de las posiciones polares planteadas por diversos analistas. Algunos afirman: los rectores son necesarios en la estructura institucional, deben existir pero no importa quién ocupe el puesto ya que sus funciones están establecidas y acotadas. En esta perspectiva, las características de los rectores poco importan pues sus quehaceres, ámbitos de competencia y toma de decisiones están acotadas. Importa la función, no el personaje. En una analogía, Cohen y March (1974), decían, los rectores son como focos, los necesitamos para cumplir una

función, pero son perfectamente prescindibles, se funden y los cambiamos y sigue la vida. Rematan él y muchos, “no hay evidencia empírica de que los rectores puedan transformar su institución”. Por lo tanto, no le demos tanta importancia a su elección, puede llegar cualquiera y ese cualquiera deberá cumplir con sus funciones. Los rectores, apunta Burton Clark (2001), opinan, sugieren, discuten, pero difícilmente toman decisiones. Y no las pueden tomar porque hay un entramado complejo de distribución del poder en las Universidades. La rectoría asume un conjunto de competencias que se ejecutan a través de instancias administrativas, operan casi con independencia del rector. Hay sagas y estructuras, hay tradiciones y reglas, hay rutinas y, además, hay autonomía entendida de mil formas, entre ellas, que cada quien hace lo que se le antoja y por ello no es gratuito concluir que las universidades son “anarquías organizadas” o incluso, como lo diría Eduardo Ibarra, en México, son “anarquías desorganizadas”. Como se podrán imaginar hay un buen número de universidades que ejemplifican esta corriente interpretativa.

En el otro extremo, hay analistas que postulan que, si bien los rectores lo son en instituciones muy tradicionales y reacias al cambio y a una transformación, tiene tal capacidad de “liderazgo” que su ejercicio puede hacer la diferencia institucional. Ejemplifican esta aseveración porque han identificado en la historia de muchas universidades momentos de tensión, de ruptura, de pérdida de sentido que la propia comunidad postula a un rector con características personales y con la capacidad de superar esa situación. Pero no sólo se presenta ese escenario cuando hay problemas internos en la institución sino también con los problemas externos; cuando la sociedad, demanda una mayor presencia de liderazgos universitarios. Esta puede ser la situación en estos momentos en México.

Algunos factores que inciden en esta percepción del papel del rector

Cómo se eligen. Sabemos que todos, o la mayor parte de los rectores, llegan a ese lugar cumpliendo un conjunto de etapas que están reguladas y pautadas. La rectoría es una empresa social y no sólo una ambición personal, se requieren

grupos que apuntalen las aspiraciones de aquel que quiere llegar a serlo. Estos grupos pueden ser internos o externos, o ambos. Son grupos que se confrontan, que están en una disputa y que, en la mayor parte de los casos, aceptan las reglas del decisor. Y el decisor tiene tres modalidades en nuestras universidades: La primera, el decisor es la comunidad universitaria que elige al rector por voto universal, secreto y directo. Es una modalidad en retroceso y ya solo pocas universidades lo mantienen porque se ha demostrado que los defectos son mayores que sus virtudes. Una segunda modalidad es la decisión por los miembros de los Consejos Universitarios que representan a los sectores que conforman la comunidad universitaria. Es la modalidad de moda en las universidades. La tercera opción es la elección por una Junta de Notables (Junta Directiva, Junta de Gobierno) que elige el propio Consejo Universitario. Esta última es la modalidad que ha dado, en la historia reciente, mayor estabilidad institucional en el cambio de autoridad.

La trayectoria de los rectores

En un análisis diacrónico de la trayectoria de los rectores mexicanos y de los aspirantes al cargo, se pudieron identificar tres tipos de trayectorias: aquéllos que desde la educación media superior, cursada en su institución, han hecho un trabajo político con miras a llegar a la rectoría. En el transcurso de su licenciatura se han preocupado por ocupar “puestos” administrativos, anhelan ser representantes de sus compañeros, están cerca de las autoridades. Una vez terminada la licenciatura se incorporan al aparato administrativo y van escalando puestos en la jerarquía burocrática. No se distinguen por sus habilidades, quehacer y perfil académico: no dan clase o si lo hacen es en bachillerato, no realizan investigaciones, no tienen estudios de posgrado, no presentan ponencias para congresos nacionales o internacionales. Su gran habilidad es conocer los entresijos del poder institucional, hacer grilla, acordar, componer, resolver conflictos. A este tipo de trayectoria la he calificado como “los institucionales”.

Hay otro grupo de rectores, cuya trayectoria es académica, se han preocupado por hacer estudios de posgrado, por involucrarse en actividad académicas, por dirigir proyectos académicos. Son conocidos y reconocidos en su campo y tienen una presencia pública destacada. Ocupan puestos en la universidad en el campo académico, jefe, director o secretario académico. A esta trayectoria le llamé “académica”. Hay un tercer grupo que andan a caballo entre la universidad y el ejercicio de la profesión. Son destacados en su quehacer profesional fuera de la institución: médicos, ingenieros, arquitectos, abogados, etc. Tienen un prestigio y generalmente un alto capital económico. Su interés fundamental es la profesión y en segundo lugar la institución. Se han preocupado por mantenerse actualizados en su campo disciplinar, no destacan por sus contribuciones al desarrollo del conocimiento sino más bien por su aplicación. A este grupo lo llamo “profesionales”. (López, 2007)

¿Hay una trayectoria mejor que la otra? Teóricamente parecería ser la académica, pero en los estudios de caso que he realizado, encontré que magníficos académicos son muy malos rectores y los hay apenas con la licenciatura que han desempeñado un papel destacado. La relación trayectoria-desempeño institucional es contingente.

En cambio, en la forma de elección con la trayectoria del rector sí se pueden encontrar ciertas tendencias. Por ejemplo, las trayectorias institucionales tienen más éxito en las universidades que eligen al rector por votación universal y todas las que eligen por votación universal tiene incorporada la educación media superior (pero no todas las que tienen incorporadas la educación media superior eligen por votación). La elección por votación es un subconjunto de las universidades que tiene incorporada la EMS. En contraste, las universidades que eligen por Junta de Gobierno tienden a elegir a un “académico” en parte porque en estas universidades tienen una presencia en el posgrado, no incorporan la EMS (con excepción de la UNAM) y tienen una oferta amplia que cubre la mayor parte de las áreas de conocimiento. En las universidades cuyo rector es electo por Consejo Universitario, se encontraron los tres tipos de trayectoria: institucional, académica y profesional.

Características del liderazgo de los rectores de las universidades. Se asume y se ha probado que es diferente al que se ejerce en otro tipo de organizaciones sociales. El estudio de este liderazgo ha transitado por varias etapas.

En un inicio (primera mitad del siglo XX), el análisis se centraba en descubrir y describir un conjunto de rasgos de la personalidad asociadas con un líder, ciertos atributos personales como el arrojo, la integridad, la inteligencia, la alta dedicación al trabajo, el buen juicio, habilidades para la administración y la resolución de conflictos. Esta explicación no daba cuenta del quehacer y desempeño de los rectores. Una segunda generación de estudios se basó en el análisis de las conductas y comportamientos de líderes calificados como “efectivos”, como las habilidades para las relaciones interpersonales, abierto a escuchar, constructor de acuerdos, capacidad de negociación, habilidad para la resolución de conflictos. Este conjunto de teorías tienen como denominador común que están basados en las características personales del rector. Sin embargo, diferentes investigaciones en Estados Unidos han encontrado ejemplos de líderes “efectivos” en las universidades que no cumplen con esos rasgos. Ello ha motivado a analizar el liderazgo en función de ambientes dinámicos más que estáticos, como suelen ser los atributos de una persona (Bensimon, 1991).

Una tercera generación de teorías que combinan diferentes perspectivas. Entre ellas, las llamadas transaccionales, las transformacionales y las contingentes. Las transaccionales o de intercambio social, son particularmente útiles para entender la interacción entre los líderes y los seguidores. Por un lado, los rectores adquieren poder en la medida en que controlan aspectos clave de las instituciones: el acceso a la información, la formulación y el ejercicio presupuestal, la asignación de recursos a “sus” proyectos institucionales y el nombramiento de autoridades académicas y administrativas. El modelo sugiere que los seguidores admiten y obedecen las decisiones del líder por motivos con arreglo a valores o a fines (Weber, 1992).

Los líderes transformacionales son aquellos que fincan su liderazgo en la creación y promoción de misiones y visiones deseables de la institución. Proponen

una metamorfosis o sustitución de un estado o sistema de cosas por otro, un cambio cualitativo a la situación presente. Estos líderes son escasos y suelen emerger bajo circunstancias muy específicas: una fuerte crisis institucional, un tamaño desmedido de la universidad, una duda persistente sobre su calidad o una amenaza externa que pone en duda su viabilidad (Birnbaum, 1988).

Las teorías contingentes resaltan la adaptabilidad de un líder de acuerdo con factores situacionales: en alguna ocasión debe ser autoritario y en otras, democrático. Se concibe al liderazgo como una construcción social y cultural, se construye en la interacción con otros actores de la comunidad, se gana por la persuasión, por la negociación, en el trabajo grupal y en redes. El liderazgo, más que radicar en características del líder, se sustenta en la percepción de los sujetos; existe cuando así es percibido por la comunidad, es una percepción subjetiva. (Kezar, Carducci y Contreras-McGavin, 2006).

Y en cualquiera de estos enfoques analíticos está presente, la concepción de Weber, la legitimidad como parte fundamental del liderazgo, la dominación legítima en palabras de Weber. Y esta dominación sobre todo en las instituciones de educación superior procura “despertar y fomentar creencia en su legitimidad” (Weber, 1992, p. 170). La legitimidad no es parte de la investidura del rector, no se compra, no se adquiere ofreciendo recompensas a los subordinados ni con el uso de amenazas y castigos, se gana en el ejercicio mismo de la autoridad: en la interacción continua y frecuente con los miembros de la comunidad, en la capacidad para lograr consensos, en la habilidad para dirimir conflictos, en el talento para argumentar, en la competencia para dirigir, en la toma de decisiones oportunas; en suma, en la confianza que logre construir y ganar entre los miembros de la comunidad. Con legitimidad el rector puede proponer, defender y convencer de seguir ciertos rumbos o realizar algunas transformaciones dentro de la institución. Y lo puede hacer porque la legitimidad le da, más allá de las competencias legales, un capital político y social que le permite conducir de una determinada manera a la institución en función de su capacidad de reacción ante demandas externas, expresadas en políticas públicas y en la atención a los intereses disímiles de los diversos grupos internos a la institución.

Bornstein (2004) ha identificado cinco factores que ayudan a construir la legitimidad: el individual (la trayectoria del líder); el institucional (la limpieza en el proceso de selección, el respeto a sus normas y valores); el contextual (el conocimiento de las exigencias e injerencias del entorno); el técnico (competencias administrativas y habilidades para atender eficazmente las demandas de la comunidad); y el moral o ético (la toma de decisiones preservando los valores de la institución) y ser visto como ejemplo por los miembros de la comunidad. También hay factores que minan y socavan la legitimidad, como desconocer la cultura de la institución, la incompetencia para administrar, la erosión del capital social, la conducta inapropiada, la desatención a los intereses y reclamos de la comunidad y, finalmente pero no menor, la grandiosidad con la que a veces se conducen: arrogantes, imperiales, distantes, orgullosos, presumidos.

Los tipos de ejercicio de la rectoría

El análisis del comportamiento de los rectores por un período relativamente largo, casi un siglo, en muy diferentes instituciones y con diversos fines le permitió a Kerr y Gade (1986) proponer una tipología de rectores que con las experiencias mexicanas podemos enriquecerlas un poco.

1. Los rectores gerentes. Cuentan con alta capacidad administrativa y habilidad para escuchar y establecer acuerdos y consensos entre los intereses de los diferentes grupos; se preocupan por la eficacia y eficiencia institucionales; llevan finanzas sanas, se sitúan en la cúspide de la jerarquía del poder; se sirven de la burocracia para administrar la universidad. Su aspiración es ocupar otros cargos políticos aceptando el del rector como uno más dentro de su carrera política. En tiempos de un desarrollo normal, no de conflictos o crisis, pueden ser los más indicados para la institución.
2. Los rectores sobrevivientes. No cuentan con prestigio académico ni profesional, pero se les reconoce "habilidad política". Juegan a la política para conservar su posición, se adaptan fácilmente al cambio, son poco

escrupulosos, ansiosos de poder; son burócratas que siguen reglas, actúan con sumo cuidado para no cometer errores, no asumen responsabilidades, mienten, no tienen iniciativa, siguen a pie juntilla las reglas federales, sobreviven por su docilidad y el buen trato a los altos funcionarios federales. Pretenden mantenerse en el círculo de poder independientemente del puesto que se les ofrezca. Tienden a surgir en instituciones con baja identidad institucional.

3. Los rectores masoquistas. Generalmente ningún rector inicia con este perfil pero muchos terminan sintiéndose así. Son víctimas de lo que le dejaron sus antecesores, son inocentes de la deficiente marcha institucional, proclaman que sacrificaron sus intereses y expectativas personales y profesionales en aras de la institución sin que la comunidad universitaria se los reconozca. Son fríos, su gestión está exenta de emoción, ante cualquier iniciativa que se le propone le dan la vuelta y juzgan que no es el momento oportuno de llevarla a cabo. Tienden a construirse un enemigo para asignarle las culpas: un administrador, algún director, un grupo específico. Terminado su encargo tienden a abandonar la institución.
4. Los rectores arribistas. No cuentan con un reconocimiento académico, ni profesional, ni con habilidad política. Llegan al puesto de manera fortuita, más como resultado de arreglo entre grupos que se disputan el poder que por características personales o académicas sobresalientes. Son personas bien intencionadas, cuidadosas del vestir, de fácil sonrisa y que les encanta andar de inauguración en inauguración. No tienen iniciativa, relativamente inocuos, guardan una actitud dócil ante el grupo que lo postuló al cargo pero sin formar parte de él. Tienden a regresar a la vida académica sin pena ni gloria. (Kerr y Gade, 1986).
5. Los líderes académicos. Son personas que llegan al cargo contando con un “prestigio” académico; tienen visión y habilidad para persuadir a personas y grupos de realizar acciones que transformen a la institución, intentan nuevas cosas, no es un obstáculo para ello la pesada burocracia ni la reglamentación existente, ni la escasez de recursos. Su interés a largo

plazo es la vida académica sin despreciar los puestos políticos. Cuentan con legitimidad que les da poder discrecional en muchos ámbitos de la vida universitaria (Trow, 1991).

Pienso que no tendremos mucha dificultad en ubicar a nuestros rectores en alguna de estos tipos.

El liderazgo varía también en función del modelo organizacional institucional. Es diferente si el modelo institucional es colegial (Millet, 1962), burocrático (Stroup, 1966), político (Baldrige, 1971), de anarquías organizadas (Cohen y March, 1974), de sistemas flojamente acoplados (Weick, 1976), el profesional (Mintzberg, 1991), cibernético (Birnbaum, 1992), el emprendedor – entrepreneurial– (Clark, 2001), de universidad empresa (Marginson y Considine, 2000) o el de mercadización (Brunner y Uribe, 2007). La función que juega el rector en cada uno de ellos tiene características particulares.

El liderazgo en las universidades públicas mexicanas

Si bien el liderazgo debiera ser una característica de todos los rectores, en la realidad mexicana se observa que no todos la tienen; asumen la función pero no lo ejercen. Ibarra afirma que en buena parte de las universidades hay una carencia de liderazgo académico que, paradójicamente, conduce a estilos de dirección autoritarios y fuertemente centralizados que dan poco espacio a la participación (Ibarra, 2010) e incluso, agregaría, le temen. Algunos carecen de un proyecto académico, cumplen rutinaria y burocráticamente sus funciones, se refugian en su investidura, se alejan de la comunidad y son sumisos y obedientes a las autoridades federales (Porter, 2003). Su gestión se centra (en consecuencia se reduce) en la aplicación de las políticas federales. Su éxito se mide por la elevación del nivel de los indicadores de calidad diseñados en las oficinas de la Secretaría de Educación Pública.

Aún en estos casos de ausencia de liderazgo, los rectores siguen siendo formalmente los representantes y dirigentes de su universidad, y los diferentes

sectores de la comunidad tienen una percepción de su quehacer, del ejercicio de su autoridad.

Percepción del liderazgo del rector

Con todo lo dicho anteriormente se puede afirmar que la legitimidad es condición indispensable para tener liderazgo y que el liderazgo es una construcción social no un atributo del individuo. La legitimidad es conquistada no otorgada, es frágil pues se puede perder en cualquier momento. En las universidades conviven comunidades diversas, grupos de interés, tribus y es altamente probable que no toda la comunidad perciba de la misma manera o incluso reconozca el liderazgo del rector.

Acosta (2009) ha analizado el ejercicio de los rectores de las universidades públicas y cómo las políticas públicas han apuntalado esas características: son príncipes, burócratas y gerentes. Son príncipes no sólo en el sentido de Maquiavelo (resumida su obra en “el fin justifica los medios” y persiguiendo el fin se justifica el uso de la fuerza, la traición, la mentira, etcétera) sino también porque gozan y disfrutan de un conjunto de prebendas asociadas a su cargo, heredadas no adquiridas, adscritas no ganadas. Burócratas porque están en la cima de una organización compleja, con reglamentos, distribución de competencias, con funciones y roles determinados para hacer funcionar a la organización. Gerentes porque administran una institución que debe cumplir con determinados indicadores, alcanzar metas, eficientar recursos, tomar decisiones para que la empresa sea “rentable” a los ojos de los consumidores.

En una investigación (López, 2013) se pretendió construir la percepción del rector en dos sectores de la comunidad con perfiles diferentes: los funcionarios y los académicos. En el caso de los funcionarios, designados directa o indirectamente por el rector, es impresionante la larga lista de calificativos positivos que les atribuyen, cualidades personales que los distinguen, capacidades que les permiten ejercer su función y competencias que intempestivamente se hacen visibles. Una relación de los calificativos que usaron los funcionarios es la

siguiente. En torno a sus cualidades personales: inteligente, prudente, mesurado, sencillo, humano, servicial, accesible, trabajador, perseverante, equilibrado, temprano. Para dirigir la institución, el rector es visionario, audaz, carismático, tenaz, imaginativo. Para armonizar intereses distintos o en conflicto es: negociador, conciliador, inspirador, colegial, magnifico gestor. Se le respeta porque inspira confianza, busca consensos, toma decisiones, escucha, reconoce sus errores, no es arbitrario, forma grupos de trabajo, acertado en sus juicios, hábil para negociar. Hubo quienes destacaron las diferencias con anteriores rectores e incluso su amor a la familia. En suma tiene liderazgo y legitimidad en la institución.

Estos atributos le han permitido escoger, obviamente, a la mejor gente de la institución para dirigirla, hacer partícipe a la comunidad en un proyecto institucional, incorporarla a una tarea común, trabajar en grupos. Es exitosa su gestión por las buenas relaciones que lleva con las autoridades gubernamentales, con los distintos sectores de la comunidad, con los líderes institucionales. Algunos funcionarios confesaron que su rector buscará después de su gestión un puesto político, que su futuro está en la política y que esa aspiración norma su actuación presente. No lo expresaron de manera negativa sino como una aspiración legítima de una persona sobresaliente.

Pocos fueron los funcionarios que se atrevieron a expresarse críticamente, (funcionarios de larga data y que han sobrevivido a varias administraciones). En sus propias palabras: “el rector es impositivo e incluso temerario. Con un culto a su propia imagen”; “ya siendo rectores, se enferman de poder y están pensando el puesto político al que aspirarán, pues no hay reelección”.

Todo ello reafirma la interpretación de que el liderazgo lo construyen los sujetos. No importa si existen objetivamente esas cualidades en el líder, es suficiente con que así sean vistas y reconocidas por un conjunto de sujetos. El liderazgo es una atribución concedida por los sujetos, no una cualidad inherente en el líder.

Se esperaba, efectivamente, que los funcionarios se expresaran positivamente del rector pero llamó la atención la abrumadora relación de cualidades percibidas pues pueden denotar una completa dependencia y sumisión

al rector en turno y tal vez a que la ocupación del puesto se deba a razones diferentes a la competencia profesional y el servicio institucional; la obediencia incondicional al jefe puede incidir negativamente en el desempeño de la función en tanto el referente de la actuación es una persona (con cualidades y defectos) y no la institución; la posibilidad de utilizar las competencias profesionales para mejorar la administración se inhibe; el diálogo y la comunicación se reprimen, el disenso se asume como traición. Los directores académicos son más mesurados en sus opiniones. Reconocen cualidades en el rector; destacan sus esfuerzos, no siempre fructíferos, para conseguir recursos adicionales; las opiniones están más contextualizadas y ponderadas, por ejemplo: “a diferencia del rector anterior, destina el 100% de su tiempo a la universidad”, “ha hecho esfuerzos por poner la administración al servicio de la academia”; “su gran acierto ha sido poner orden en la universidad y ha logrado ponerla en un nivel superior al que tenía cuando inició su gestión”. Ponen de relieve la intención de sumar esfuerzos con ellos: respeta las opiniones contrarias a las suyas, apoya lo que académicamente es “bueno”; hay reuniones periódicas con todos los directores académicos y administrativos; es “tempranero” pues se pasea por las facultades para intercambiar puntos de vista informalmente con profesores y estudiantes. Y también expresan calificativos favorables a su gestión: accesible, visionario, negociador, tenaz, acertado en sus juicios, etcétera.

Los académicos ven la otra cara de la moneda y destacan los aspectos faltantes o negativos del liderazgo. Pocos son los que se expresan de una forma totalmente positiva, la mayor parte apunta a los antónimos de las virtudes. Algunos ejemplos lo muestran: “El rector escucha, pero sólo a los grupos allegados a él, a los disidentes ni los visita ni los toma en cuenta y es la cabeza de un poder político externo a la universidad, forma parte de un cacicazgo en la universidad”; “el rector le echa ganas pero le pone más atención a los aspectos externos de la universidad y los asuntos internos los ha delegado completamente en sus colaboradores”; “es negociador, pero para su beneficio, es convenenciero, decide por lo que le favorece; es negociador pero evita la confrontación”; “es discrecional, no hay transparencia en su gestión, como los estímulos a la productividad

académica”; “el rector fue mi alumno, inteligente, audaz, astuto pero con muy poca experiencia académica”; “tiene el control de la universidad porque cuenta con el apoyo del gobernador”; “le falta capacidad para negociar recursos”; “es culto, inteligente, pero el que decide es su secretario general”; “el rector es de puertas abiertas, es cierto, recibe escucha, pero no decide. Resuelve a favor de sus cuates”; “es temerario, pero no sé si para bien o para mal de la universidad”; “no es visionario, no tiene proyecto académico, no es respetable académicamente”; “el rector está lleno de buena voluntad, pero hay una gran distancia entre su discurso y la práctica”; “el rector es honesto, bien intencionado, pero cuadrado, sin idea de lo social”; “es visionario porque está viendo y cuidando su futuro político”, “el rector no tiene carácter, es una persona centrada en sí misma”; etcétera.

Como se decía al inicio, hay académicos que sí reconocen la gestión del rector, no tanto por sus cualidades personales sino por lo que ha logrado, por ejemplo: “es la mejor gestión en los últimos 30 años, se va avanzando”; “se ha preocupado por ir transformando a la universidad”; “ha procurado rescatar lo académico” “ha logrado mejorar los indicadores académicos”; busca tener contacto con profesores, administrativos y estudiantes, entre otros.

La percepción de la mayor parte de los académicos entrevistados va en el sentido de relativizar la influencia del rector en el desarrollo institucional y convalidar la tesis de Cohen y March (1974) de que los rectores son necesarios pero perfectamente prescindibles; no tiene tanta importancia quiénes ocupen la rectoría, son parte de un engranaje institucional. Hay un distanciamiento notorio entre la autopercepción del rector (convalidada y reforzada por su equipo de trabajo) y los académicos; que en la agenda del rector, por muy diferentes motivos, se relegan los asuntos académicos y se encuentran pocas oportunidades de diálogo entre unos y otros.

Se advierte una gran diferencia entre los funcionarios y los académicos. Se esperaba, obviamente, que los primeros construyeran la legitimidad del rector, pero esta construcción parece llevar a una sumisión a la persona de tal modo que parece desdibujarse el sentido de servicio a la institución, lo cual puede resultar preocupante en tanto que los funcionarios tratarán de atender los proyectos del

rector, de complacerlo en sus formas de actuación y hasta de supeditar los servicios de la universidad a los deseos del “señor rector”. Los resultados muestran un creciente distanciamiento entre la administración y la academia, una administración plegada a los deseos de una persona y una comunidad académica que no le reconoce liderazgo académico al rector. Las críticas de los académicos pueden deberse a que los rectores, presionados y abrumados por el cumplimiento de las políticas públicas federales, destinan la mayor parte de su tiempo a la gestoría de recursos económicos adicionales, a cuidar la mejora de los indicadores, a hacer malabares para cumplir los requisitos para las acreditaciones y certificaciones externas, todo ello en desmedro de la dedicación y cuidado de lo propiamente académico. Lo ven distante, discrecional en sus decisiones, ajeno a lo propiamente académico, ineficaz en la consecución de recursos adicionales, rodeado de personas incondicionales; desconfían de las promesas del rector, ponen en duda sus logros, cuestionan sus decisiones. Los académicos consideran que los rectores tienden a convertirse, o lo han hecho ya, en gestores y gerentes, en políticos más que académicos. Si a ello se le adiciona la grandiosidad con la que algunos suelen conducirse, la legitimidad se pone en riesgo.

Se enfrentan entonces dos percepciones contrapuestas del rector, una de amplia aceptación y hasta adulación por parte de los funcionarios y otra muy crítica por parte de los académicos. Esta contraposición de percepciones puede llevar a pensar en una posible fractura institucional, por un lado los funcionarios y por otro los académicos, una administración al servicio de la persona y no de la institución, un grupo nada reducido que cobija, arropa, alimenta y refuerza la autopercepción positiva del rector y, en otro lado, un sector que lo aprecia como un administrador alejado de la academia, distante de las actividades docentes y de investigación, dedicado a la tramitación de asuntos administrativos y a la gestión del presupuesto. Un rector carente de legitimidad entre sus pares académicos.

Como pudo apreciarse, el liderazgo de los rectores de las universidades públicas requiere de atributos diferentes al que se requiere en otro tipo de empresas. Para dirigir las instituciones de educación superior no basta con haber accedido al cargo cumpliendo todos los requisitos legales establecidos, es

imprescindible lograr legitimidad entre los miembros de la comunidad, principalmente entre los académicos. (López, González, Mendoza y Pérez, 2011)

A manera de conclusión. El liderazgo de los rectores: ¿mito o realidad?

Considero por el breve recorrido realizado, que los rectores de las universidades públicas mexicanas pueden jugar un rol importante en recoger los “saberes y pensares” de las diferentes comunidades académicas para proponer caminos, rutas de acción, para enfrentar los nuevos retos que tendrá que asumir el país ante las políticas del nuevo presidente de los EUA y también para superar las trabas ancestrales que tenemos como país. Obviamente los rectores no garantizan que su universidad pueda asumir esos retos pero si puede empujar, procurar que los asuma con responsabilidad y oportunidad. Cada entidad federativa cuanta al menos con una universidad pública que es su principal institución de cultura, en ellas es donde se forman la mayor parte de los profesionales, en donde se realiza la mayor parte de la investigación y en donde se extiende y difunde la cultura con mayor amplitud. Las universidades están jugando hoy el papel de la reserva moral del país, son las instituciones más confiables para los ciudadanos.

Para que se cumpla ese propósito habría que cuidar varios aspectos en la elección de los rectores y de vigilancia en el ejercicio de su autoridad. Algunos de ellos serían los siguientes:

a) La elección de los rectores debe recaer en los Consejos Universitarios o en las Juntas de Gobierno. No hay ningún procedimiento que garantice elegir al mejor, pero sí sabemos, si la historia cuenta, que la elección universal, secreta y directa ha sido el peor de todos.

b) El rector debe contar, y en su trayectoria se pueden detectar los elementos para detectarlo, con liderazgo académico. El liderazgo no debe confundirse con títulos y grados académicos o volumen de artículos publicados o sociedades a las que se pertenece. El liderazgo se reconoce cuando el rector

tiene una visión de la universidad y sabe convencer de esa visión a su propia comunidad.

c) El rector debe ser ejemplo de transparencia en el uso de los recursos públicos. Y no debe confundir la transparencia con la imposición o acatamiento de reglas y el seguimiento puntual de procedimientos y formalidades administrativas. Hay una tendencia en el gobierno federal y en sus dependencias a considerar que la transparencia es un asunto administrativo y no de ética. Y por ello diseñan e imponen un conjunto de procedimientos que ahogan las labores académicas. A las universidades les corresponde rescatar los valores que le dan sustento a la transparencia y, al rector, la oposición a que las instancias federales traten y juzguen a las universidades públicas y a sus académicos como potenciales ladrones.

d) El rector debe procurar ejercer la autonomía como condición indispensable para que la institución cumpla sus fines sociales. Y su ejercicio pasa por querer y saber resistir las intromisiones e injerencias que en todo momento pretenden otros actores sociales: los gobernantes, el poder judicial, los congresistas, los dirigentes de los partidos políticos, la iglesia, las confederaciones patronales, los organismos internacionales. Con todos ellos puede haber comunicación pero no supeditación.

e) El rector, los rectores, pueden asumir el desafío de diseñar nuevas políticas públicas para la educación superior. Las actuales, ya se ha demostrado, han cumplido su ciclo y los efectos son crecientemente negativos y hasta perversos. Están minando la ética de los académicos.

f) Los rectores, dicen los analistas, tienen menos poder del que ellos creen tener, pero más del que las comunidades les atribuyen.

Ideas para discutir la transformación de la universidad pública en México

Humberto Muñoz García
Investigador Emérito de la UNAM-IIS

El contexto social y los desafíos de la educación superior

Los científicos sociales, desde distintos foros, hemos insistido en que el modelo de desarrollo mexicano ha producido un crecimiento económico minúsculo. También, hemos reiterado que el bono demográfico se desperdició: hay una enorme cantidad de jóvenes que ni estudian ni trabajan. La mayor parte de la población sufre pobreza, en distintos tipos y grados, casi dos tercios trabajan en el sector informal, hay una concentración extrema de la riqueza, los canales de movilidad social ascendente se cerraron hace tiempo, la educación deja mucho que desear en su calidad y eficacia, y la apertura de oportunidades de educación superior ha sido restringida e inequitativamente distribuida social y territorialmente.

Técnicamente no hemos entrado en una crisis económica, pero sí estamos en una crisis social profunda, en cuanto a valores, cohesión social, y vida política. Vivimos en un Estado fallido (Ghani y Lockhart, 2008). Y el reto de vencer esta situación es históricamente enorme y tiene que plantearse con miras de largo plazo.

La sociedad mexicana necesita instituciones políticamente inclusivas para prosperar, que distribuyan el poder de una manera plural (e.g. Acemoglu y Robinson, 2012) y que impulsen el crecimiento económico con aumento del nivel y de la calidad de vida de las grandes mayorías. El marco institucional y su operación son cruciales para que un país prospere. Lo cual implica arreglar el Estado, darle voz a lo público, que el gobierno gane legitimidad y pueda establecer acuerdos con los ciudadanos, fortalecer la sociedad civil, (e.g. Ghani y Lockhart, 2008). Pero cambiar en México es difícil por el entorno internacional y por el modo como remata en la complejidad nacional.

En materia educativa, llevamos años analizando y comunicando la necesidad de establecer un nuevo repertorio de políticas de educación superior. México requiere de una educación que les sea útil a quienes la reciben para que puedan servir con compromiso a la sociedad, que otorgue conocimientos pertinentes al desarrollo local, que contribuya a eliminar la exclusión, la desigualdad y el miedo ante la incertidumbre, que fortalezca la competitividad en el ámbito global, que estimule la participación ciudadana.

Un sistema de educación superior cuya integración auxilie a resolver la transición a energías renovables, la escasez de agua, la distribución demográfica, a cambiar las relaciones sociales, y otros asuntos estructurales urgentes y necesarios para mantenernos como país. Y, por todo ello, se impone una reforma educativa en el nivel superior que le brinde a México los cuadros intelectuales y técnicos que necesite y que auxilie a romper los circuitos que alimentan los obstáculos al desarrollo, la salida de la crisis. Estamos en un momento de emergencia.

Las políticas educativas

En el Seminario de Educación Superior de la UNAM hemos profundizado en los cambios ocurridos en este nivel educativo (e.g. Muñoz y Rodríguez, 2004; Mendoza, 2002). Aquí sólo voy a delinear algunos: en la educación superior ha crecido la matrícula, aunque la cobertura sigue siendo baja (37%), el sistema educativo se ha diversificado, entre otras causas por la participación del sector privado y por la creación de subsectores tecnológicos, se han acentuado la evaluación y la planeación estratégica, que han tenido un sesgo marcado en su aplicación centralizada.

Para los académicos se impuso la deshomologación de los salarios. Las políticas educativas, desde fines del siglo XX, enfatizan la competencia mediante programas para la obtención de fondos. Tales programas han generado tensiones entre los actores políticos que participan en la confección e instrumentación de las

políticas y quienes conducen la actividad institucional (véase, Gil, 2004; Ordorika, 2004).

Las políticas oficiales estimularon el crecimiento de la burocracia en las universidades, alteraron la correlación de fuerzas a favor de los rectorados y modificaron las formas de gestión. También, crearon una serie de obstáculos al desarrollo de las instituciones académicas que reclama atención a los problemas y cambio de señales políticas. El régimen que comienza en el 2018 tal vez pueda ser sensible para dirigir de una nueva manera el país y modificar las políticas educativas.

En este texto hago referencia a varios aspectos contenidos en los planes educativos del presente régimen sexenal, que están traducidos en políticas públicas. Luego hablaré de los retos, de cómo conseguir varios objetivos que han sido difíciles de lograr: metas de cobertura, calidad, innovación, que en la política son conceptos que se operacionalizan en indicadores cuantitativos, lo que no está mal, pero no es el punto sustancial. Para conseguir objetivos hay que resolver los problemas que impiden alcanzarlos. También, contemplo hacer algunas propuestas al final.

Cobertura

La cobertura de educación superior ha crecido, pero difícilmente se alcanzará una cifra decorosa, adecuada a las necesidades de ciencia y cultura que tiene México por ahora. El sistema entrará en una cada vez mayor tensión como resultado de un mayor egreso de la enseñanza media superior y una oferta y una absorción que dejan fuera de la universidad a muchos jóvenes.

Es cierto que la cobertura depende de muchos factores. Los contextos demográficos estatales, sociales y económicos, las posibilidades de las familias, la retención y la eficiencia terminal de la enseñanza media superior, la capacidad financiera del gobierno, entre otros, afectan el indicador de cobertura.

Pero, el resultado de la política oficial es que no se ha logrado incorporar a todos los que quieren, necesitan y demandan estudiar. Además, las encuestas

aclaran que hay jóvenes que dejan sus estudios porque no les gusta la escuela, porque sienten que lo que se les enseña no les sirve. Y, eso, también hay que corregirlo. México necesita políticas de juventud con miras de futuro (Narro, Pérez, Moctezuma y Muñoz, 2012) para que la fuga al norte no sea la única opción, ni nos signifique pérdidas.

Porque en el país, los jóvenes de familias pobres que van a la universidad, aunque su proporción haya aumentado, siguen estando en una situación desventajosa frente a la asistencia escolar de los jóvenes de familias de altos ingresos. El crecimiento de la cobertura no está asociado al logro de equidad.

Además, no hay estímulos de trabajo para los egresados. Vivimos en una sociedad, reitero, donde la estructura ocupacional tiene tapados casi todos sus conductos de movilidad social, y no se abren porque se posea un título universitario. Los malos salarios y la falta de ocupaciones profesionales están a la orden del día.

Calidad

Este es un concepto polivalente. Para fines prácticos se le ha distinguido por varios indicadores, a partir de acreditaciones de los programas docentes, empleabilidad de egresados, obtención de recursos adicionales en el mercado, etc.

El asunto de la calidad anda por otro lado; pasa por la buena formación del profesorado, por sus condiciones de trabajo y por su acercamiento y atención a los alumnos. Entonces, el reto no consiste sólo en elevar la cobertura sino también conseguir buenos maestros y que los buenos maestros le dediquen tiempo a los estudiantes. Verdad de perogrullo desdeñada por los políticos.

En el caso de la educación superior, una buena educación para los estudiantes pasa por la relación de la docencia con la investigación, por los cambios innovadores de pedagogías y programas, por el uso de nuevas tecnologías de la información y por las características de la planta académica.

Supuesto que la cobertura crezca a un ritmo deseable, el problema entonces será contar con profesores competentes. Hay una planta académica donde los profesores de tiempo completo son una minoría (cerca de un cuarto del total). Con el aumento de la cobertura sería deseable que esta franja de académicos creciera. Pero quienes tienen las credenciales para ser académicos en las universidades públicas enfrentan el problema de que no alcanzan las plazas, sobre todo en las universidades e instituciones de mayor prestigio.

Por otro lado, se percibe que la carrera académica, hoy en día, limita las vocaciones, las ganas de vivirla. El mundo académico está lleno de requisitos administrativos, que todos sentimos que son absurdos, formas de llenado curricular que son verdaderos galimatías. Los académicos estamos presentando informes trimestrales, ante la semaforización (e.g. Suárez y Muñoz, 2016). El ritmo y el volumen de la producción ya no se rigen por la reflexión, por el rigor del conocimiento, por el cuidado metodológico, por su introducción al aula, por la innovación, por la conformación de equipos con fuerza intelectual, etc.

Los académicos exitosos de hoy son los que publican más textos, aunque sean refritos, los que tienen artículos en revistas "indizadas", que revisan algunos cuantos lectores, los que publican en inglés (*sorry* si no se leen en México), los que son más citados, los que manejan las plataformas como Elsevier (compañía que gana mucho dinero con nuestro trabajo). La política vigente es producir ciencia para unos cuantos colegas, y no para resolver los grandes problemas nacionales, ni para apoyar prácticamente procesos de desarrollo social. Hacer investigación de campo no da puntos en las escalas de evaluación.

Hay universidades públicas en las que el retiro y la renovación de las plantas académicas son urgentes. Una franja de académicos está observando y cuidando la renovación, la selección de nuevos profesores e investigadores. Participando en procesos colectivos que coadyuven a proyectar el rumbo de las instituciones, con la elaboración participativa de agendas. Estos procesos no pueden detenerse por intereses personales. Me consta que los académicos más antiguos estamos atentos a la transparencia de estos cambios. Pero hacen falta plazas y no pueden depender de que se mueran los más viejos.

La interacción intergeneracional en el cuerpo académico es una dimensión crucial que esta época nos permite aprovechar. Los tiempos exigen que se modifiquen las relaciones de trabajo tendientes a que se produzca la combinación de conocimientos diferentes, por la interacción de actores con lógica multidisciplinaria. Esta es una manera de producir nuevas ideas, a partir del trabajo en equipo, que es lo que yo llamo innovación (Gibbons, et al., 1997).

Vinculación

Nuestras universidades se han hecho organizaciones complejas. Pero siguen teniendo tres funciones básicas. La tercera es la difusión cultural, pero le han agregado el extensionismo y la vinculación. Esta última se entiende como establecer relaciones más directas con la sociedad, y particularmente con el sector productivo.

Yo diría que en esta función se debería acentuar la entrega de capital cultural a los estudiantes (producir y participar del arte en las instalaciones universitarias). Asimismo, sería indispensable armar la tercera función para que se atendiera a distintos públicos demandantes de lo que hace la universidad con el fin de aumentar las capacidades cognitivas de la sociedad, y que el público tenga la posibilidad de usar y discriminar la información.

¿Hacia dónde dirigirnos?

Comentadas las partes más sustanciosas de las políticas oficiales, dedicaré unos párrafos a señalar, y comentar, otros asuntos problemáticos en la educación superior, que son indispensables resolver para conseguir algunos de los logros que han enfatizado las políticas educativas. Haré, además, algunas propuestas que sirvan para desarrollar la universidad pública en México.

1) Sin duda, es importante poner al día el diagnóstico de la cobertura, (como el que hicieron mis colegas de la UNAM en la ANUIES (Gil, Mendoza,

Rodríguez y García, 2009) junto con otro sobre deserción y eficiencia terminal. Y de ahí derivar políticas específicas orientadas a cobertura y equidad.

2) La docencia y la investigación necesitan orientarse con un enfoque que ligue lo global y lo local, de ida y vuelta. La universidad requiere asomarse a la sociedad mundial y a la ciencia en el orbe. Constituirse en un receptáculo de flujos de conocimiento científico, para combinarlos y traducirlos en nuevo conocimiento. La investigación en las instituciones de educación superior requiere fortalecerse en serio, sin burocracias, porque de ella dependerá lo que pueda hacer nuestro país para salir adelante.

Para tener una idea de lo que pasa en el mundo, y cómo nos afecta académicamente, se necesita estar conectados en redes institucionales, a nivel nacional e internacional, recibir y mandar estudiantes a otros países. Asimismo, poner atención a los efectos que tiene la hegemonía que ejercen las universidades estadounidenses y europeas de mayor prestigio (Marginson y Ordorika, 2010) como modelos para organizar las nuestras, ya que necesitamos que aquí continúen con un amplio compromiso social que coadyuve al fortalecimiento de la ciudadanía.

3) Las instituciones de educación superior públicas necesitan irse transformando en estructuras que puedan adquirir el papel de agencia. Teórica y metodológicamente estructura y agencia van juntas (Archer, 2003). La universidad en este carácter tiene una estructura capaz de convocar a agentes, actores y fuerzas políticas y sociales para formular proyectos docentes y de investigación volcados al desarrollo de la sociedad, la del entorno y la nacional. Al hacerlo, recibe un cúmulo de estímulos que le van a producir cambios adecuados para seguir al servicio de la sociedad. En la era del conocimiento este papel es imperativo.

4) Hay un punto que es de la mayor relevancia. Se refiere a la coordinación del sistema de educación superior. He tocado el punto en varios trabajos (e.g. Muñoz, 2006). Quiero decir, ahora, que el sistema, para ser coordinado por la autoridad, requiere dividirse organizadamente en subsistemas, dando autonomía a cada uno. Se integrarían en una ley general que los agrupe como federación,

conforme a principios y propósitos del sistema educativo, que le permitan funcionar a cada uno para conseguir sus objetivos propios. En la heterogeneidad institucional que tiene actualmente el sistema no se pueden hacer políticas que deriven en indicadores estándar, para diagnosticar y evaluar. Lo que urge, en principio, es un sistema de información, con plena autonomía, para que se programe el desarrollo de cada parte y del conjunto. Así como también las posibles relaciones entre subsistemas.

5) Las instituciones autónomas por ley tienen la facultad de organizar su vida académica, sus estructuras y ejercicio de gobierno. En los últimos decenios la autonomía ha ido limitándose a causa de políticas y programas que transfieren dinero condicionado a las instituciones. Estos programas han trastocado el cauce de la academia, la organización y las formas de gobierno. Centralismo y una gestión de autoridad vertical han puesto en jaque a la academia, a los cuerpos colegiados y a la participación de la academia en la toma de decisiones. La vida institucional está llena de requisitos que dificultan hacerla satisfactoriamente. Habrá que seguir defendiendo la autonomía, y cambiar el gobierno institucional para que sea más eficaz y eficiente, descentralizado y desconcentrado. Sin un buen gobierno, sin gobernabilidad, es difícil tener una buena academia universitaria.

6) No puedo dejar de mencionar un punto referente a la articulación de la educación superior y el trabajo. Entre otras cuestiones, porque sigue habiendo presiones para que la empleabilidad de los egresados sea un criterio de evaluación institucional. Supongo que, para todos los analistas serios de esta articulación, la propuesta es inaceptable. El modelo de desarrollo vigente, ha provocado la ruptura de la relación educación-trabajo (Sennet, 2000; Suárez, 2005). En boga está la flexibilidad laboral, adquirir nuevas habilidades y conocimientos para mantener la empleabilidad. El mercado busca eludir costos de salud y jubilación, y otras linduras más.

En México llaman la atención dos cosas: la queja empresarial de que los egresados no están bien preparados y; la queja de los egresados de que no hay

suficientes empleos. De hecho, la tasa de desempleo más alta en el país es de profesionistas. Se agrega la precarización del trabajo.

Ante la contracción del mercado, es necesario hacer tres cosas para elevar las posibilidades de empleo de los egresados: 1) Aumentar la presencia institucional en la esfera de lo público para ganar prestigio académico. 2) Incrementar los capitales cultural y social de los estudiantes, porque ambos hacen la diferencia para que los contratantes los acepten. 3) Preparar a las instituciones para que los egresados regresen varias veces a su alma mater para volver a calificarse. Los mexicanos deseamos y necesitamos nuevas políticas que mejoren la asociación de la educación y el trabajo.

7) En el corto plazo, las universidades públicas recibirán demandas de una multiplicidad de públicos con muy diversos intereses y tendrán que discutir los cambios que les permitan operar adecuadamente. Habrán de institucionalizar el disenso (Delanty, 2001), y cobrar fuerza como el sitio del debate racional de la problemática social. A la sociedad le interesa la crítica. Además, la universidad rescata y difunde los valores que nos permiten vivir juntos, como la dignidad, la tolerancia. La humillación es inadmisible y el deterioro de lo público inimaginable. Un precepto político transversal es que la universidad participe y recobre el espacio público: ser una entidad comunicativa que ligue el conocimiento y los intereses de los seres humanos (Habermas, 1980).

Colofón con algunas ideas más

Hay muchos más retos y problemas educativos. Los académicos que trabajamos en la UNAM, hace casi seis años, hicimos un libro con propuestas para transformar el Sistema Educativo Nacional en 10 años (Narro, Martuscelli y Bárzana, 2012). Vale la pena revisarlo porque se van a encontrar muchísimas cosas que no pueden ser dichas en un espacio reducido. La idea del libro, desde mi punto de vista, es simple: dejar a las nuevas generaciones un sistema educativo que proyecte el país que queremos, sin desigualdad social, con valores y una visión humanista de la vida en sociedad. Porque las instituciones

educativas, a fin de cuentas, recogen la diversidad cultural, resguardan el patrimonio y son las que subyacen a la prosperidad cultural y al bienestar público de las naciones; porque son ellas las que nos ayudan a poner en claro hacia dónde queremos dirigirnos.

Una estudiante me preguntó qué enseñarles a los jóvenes que van a entrar a la universidad. Le respondí lo siguiente: en el bachillerato, hay que insistir en la enseñanza de las matemáticas, acentuando que aprendan a abstraer. Asimismo, insistir en dos planos más: uno relativo a la enseñanza de la filosofía y las humanidades, por aquello de ejercitar la reflexión. Y, en un segundo plano, enseñar a los estudiantes cosas que tienen que ver con el mundo global de hoy y que despierten su interés: geografía, historia universal y nacional; estimularlos a que lean mucha literatura. Además, manejar el inglés (u otra lengua extranjera), y las nuevas tecnologías de la información. El conjunto de enseñanzas puede dar un estudiante de licenciatura más inquieto, y predispuesto hacia la investigación, en el amplio sentido del término.

En un país como el nuestro, multicultural, hay que enseñar que podemos vivir juntos (Touraine, 2000). En lo personal, sugeriría que algunos profesores conocieran la metodología del Curso Clemente para la enseñanza de las Humanidades, expuesta en el libro de Shorris (2000), quien insiste en que las humanidades enriquecen y dotan al estudioso de habilidades para participar plenamente en el mundo de lo público, animan al diálogo, la tolerancia y la razonabilidad política. Contribuyen a formar el capital cultural para la vida en sociedad (Bourdieu, 1997). Asimismo, sugerí que revisaran el libro de Nussbaum (2012) en el cual se enfatiza que las humanidades no pueden ser abandonadas por el aprendizaje de habilidades técnicas. Y que esto es un asunto que importa para la calidad humana de las personas (jóvenes) que formamos.

Finalmente, la educación, y la del nivel superior en particular, es una tarea de Estado, que fue transformada por él mismo. Hubo un cambio dirigido a establecer la "República de los Indicadores".³ Varios colegas del Seminario de

³ En México, el sistema de evaluación de cualquier actividad académica se mide por indicadores que supuestamente sirven para evaluar la calidad o el desempeño. Ha llegado a tal límite su

Educación Superior de la UNAM han mostrado que los indicadores se basaron en criterios para comparar el sistema educativo del país con el de otras naciones, y que su manejo estadístico, contabilidad e interpretación son deficientes. También, se ha señalado que los indicadores cuantitativos se usan para ver avances en los rubros que atienden, con lo cual se establece una base para corregir o establecer políticas a partir de los resultados. El cumplimiento de las metas, a su vez, es prueba para establecer grados de calidad. En fin, se trata de una ecuación que es operativa para el control político de las instituciones y para intervenir en la conducción de la academia. El problema es que no se atienden cuestiones sustanciales de la vida académica institucional, y se crean tensiones entre autoridades y comunidades por la gestión, distribución y manejo de los recursos.

El ámbito educativo, por lo pronto, es el escenario donde se disputa la nación. Ahí, se confrontan dos grandes visiones, que sobresalen en el nivel superior. Una orientada al mercado y otra que busca centrar a la educación superior y a la universidad al servicio de la sociedad y su bienestar. La duda que permanece es sí a partir del próximo gobierno (2018-2024) el Estado tendrá capacidad para establecer una buena educación y para organizar un sistema educativo acorde a los fines, intereses y necesidades de la nación. Una educación que auxilie a salir de la situación de emergencia y la crisis moral del país. Estas deben ser las prioridades.

aplicación que los estudiosos de la educación superior comenzamos a hablar que vivimos en la República de los indicadores.

III.
**Los temas críticos de la educación en México:
Evaluación, financiamiento y equidad**

El financiamiento de la educación superior: problemas y retos

Javier Mendoza Rojas
Investigador del IISUE-UNAM

En mi presentación me referiré a los problemas y retos del financiamiento público a la educación superior en nuestro país, tema que en las últimas dos décadas ha formado parte de la agenda de las universidades públicas agrupadas en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Mis reflexiones girarán en torno a cuatro preguntas: ¿Cuánto se destina a educación superior?, ¿Existe un modelo de financiamiento de la educación superior?, ¿Asistimos al fin de dos décadas de expansión del gasto público en educación superior?, ¿Cuáles son los principales problemas de financiamiento? Concluiré mi participación con algunas propuestas.

¿Cuánto se destina a educación superior?

De acuerdo con las cifras presentadas en el Quinto Informe de Gobierno del 1 de septiembre de 2017, el gasto nacional en educación ascendió de 1.3 billones de pesos y el gasto público a 991.7 mil millones de pesos, equivalente al 5.08 y 6.68 por ciento del PIB respectivamente (Presidencia de la República, 2017). El gasto público estuvo tres puntos porcentuales del PIB por debajo de lo que establece el artículo 25 de la Ley General de Educación, el cual mandata que el Estado deberá destinar al menos el 8 por ciento.

El gasto por niveles que se reporta en las estadísticas oficiales solamente se refiere al de origen federal. Los datos del gasto de las entidades federativas que se reportan en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal los integra la SEP y son incompletos; además no existe información confiable sobre el gasto privado. Es por ello que estimar el gasto nacional en educación superior resulta una tarea compleja. Para el más reciente año con que se cuenta con información sobre el gasto público ejercido en educación superior (2016), y con la

estimación del gasto privado en función de la matrícula atendida, es posible aproximarse a lo que México destina a este nivel educativo.

De acuerdo con el criterio de la SEP, en el gasto federal de educación superior se incluye el correspondiente a ciencia y tecnología (CyT), además del asignado en las sub funciones presupuestarias de educación superior y de posgrado, con lo cual se sobreestima el monto asignado a este nivel educativo, puesto que en este gasto estarían considerados, entre otros, todos los programas del CONACYT que no tienen como destinatario a las IES (incluyendo los programas de estímulos fiscales a las empresas). En las estadísticas de gasto en educación de la SEP se reportó un gasto en educación superior de 182.2 mil millones de pesos, equivalente al 0.93 por ciento del PIB. Si solamente se consideran los recursos destinados a educación superior, se destinaron recursos federales equivalentes al 0.65 por ciento, y recursos estatales equivalentes al 0.19 por ciento, es decir, que el gasto público habría alcanzado el 0.84 por ciento del PIB, por debajo del valor reportado por la SEP.

La inversión pública en educación superior relativa al PIB se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE, que es de 1.3 por ciento. La magnitud del gasto público se encuentra relacionada con el peso del gasto privado en educación superior. Países industrializados como Estados Unidos, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido y Australia, o bien algunos de nuestra región latinoamericana como Chile, Colombia y Costa Rica, tienen una fuerte participación privada, mientras que en otros países la educación superior continúa siendo preponderantemente pública. En México la tercera parte de la matrícula se encuentra inscrita en una institución de sostenimiento privado, si bien el número de IES de este régimen duplica a las públicas, dada la proliferación de instituciones con fines de lucro. Si estimamos la inversión privada en 0.41 por ciento del PIB por el peso relativo de la matrícula que atiende, el indicador de gasto nacional en educación superior y posgrado alcanzaría el 1.26 por ciento, aún por debajo de los países de la OCDE que es de 1.5 por ciento.

Sin embargo, con las cifras del presupuesto de educación superior aprobado para 2017, que por tercer año consecutivo tiene recortes, se estima que

el gasto federal en educación superior bajará al 0.58 por ciento del PIB, y sumando la función de ciencia y tecnología, al 0.86 por ciento.

Pero más importante que el valor del indicador de gasto educativo como proporción del PIB, es constatar el fuerte rezago que México tiene en la inversión que se realiza por estudiante de educación superior: mientras nuestro país destina 7,600 dólares por estudiante, los países de la OCDE, en promedio, destinan el doble: 15 mil dólares.

INDICADORES DE GASTO EJERCIDO EN EDUCACIÓN SUPERIOR, 2016

Origen del gasto y funciones	Millones de pesos	Porcentaje del PIB
Federal ^{1/} (Educación Superior y Posgrado) [a]	127,793	0.65%
Federal ^{2/} (Educación Superior, Posgrado y Ciencia y Tecnología) [b]	182,179	0.93%
Estatal (Educación Superior e investigación) ^{1/} [c]	36,518	0.19%
Público (Educación Superior y Posgrado) [a+c]	164,311	0.84%
Público (Educación Superior, Posgrado y Ciencia y Tecnología) [a+b]	309,972	1.59%
Privado ^{3/} (estimado Educación Superior) [d]	80,929	0.41%
Nacional (Educación Superior y Posgrado) [a+c+d]	245,240	1.26%
Nacional (Educación Superior, Posgrado y Ciencia y Tecnología) [a+b+d]	390,901	2.0%
PIB	19,522,613	

^{1/} Gasto en las sub funciones de educación superior y posgrado reportados en la Cuenta Pública de 2016.

^{2/} Gasto federal de educación superior reportado en el Quinto Informe de Gobierno, septiembre de 2017.

^{3/} Estimado con base en que las IES particulares atienden al 33% de la matrícula nacional de educación superior.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016, Anexo de Gasto en Educación del Quinto Informe de Gobierno, septiembre de 2017, Cuestionario de financiamiento educativo estatal e INEGI.

¿Existe un modelo de financiamiento de la educación superior?

En nuestro país, el debate sobre el financiamiento del nivel de estudios superiores ha tenido como referente los cambios del entorno internacional, el marco constitucional y legal, los planes de desarrollo gubernamentales y los posicionamientos de los diversos actores sociales y políticos. Ante el drástico estancamiento del financiamiento público de 1983 a 1989, el segmento privado amplió su participación en la atención a la demanda de educación superior, pero sería hasta la siguiente década cuando se daría la máxima expansión de las instituciones particulares, llegando a atender a la tercera parte de la población estudiantil, es decir, que pese a esta expansión, la educación superior pública continuó siendo mayoritaria, a diferencia de los que ocurrió en otros países de América Latina. El carácter público de la educación superior ha sido respaldado por diversos actores, con planteamientos coincidentes con las declaraciones de la UNESCO en el sentido de que el Estado era el principal responsable en el impulso y sostenimiento de la educación superior.

De este modo, con el predominio del segmento público de educación superior, el financiamiento a las universidades e instituciones de educación superior federales y estatales ha pasado por distintos períodos de acuerdo con las políticas instrumentadas por los gobiernos y las condiciones económicas de las finanzas públicas. Los criterios utilizados para la asignación presupuestal han variado a lo largo del tiempo, identificándose dos “modelos de asignación”: el primero de ellos, que operó hasta los años de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, consistió en asignar el subsidio ordinario a las universidades con base en su matrícula atendida, sin que el gobierno federal dispusiera de otros instrumentos complementarios de financiamiento; el segundo, aplicado al finalizar esa década, combinó la determinación del subsidio ordinario con base en la plantilla de trabajadores universitarios registrada y reconocida por el gobierno federal, y la constitución de programas y fondos de financiamiento de carácter extraordinario, no regularizables, que se asignan por concurso. Este nuevo esquema originalmente se diseñó para las universidades públicas estatales.

Las universidades federales, particularmente la UNAM por su carácter nacional y su peso político, fueron objeto de un trato distinto en materia presupuestal.

Con ello dio inicio una nueva etapa de políticas públicas hacia las universidades que asoció la evaluación del desempeño académico con el financiamiento y el impulso de la competencia para la obtención de recursos públicos; se comenzó a dar forma a un Estado evaluador que echó mano de instrumentos de mercado, el cual fue dejando atrás la política de financiamiento inercial y políticamente negociada predominante hasta entonces. La lógica de deshomologación en el trato a las instituciones y a los académicos permeó en las formas de gestión y gobernanza de la educación superior en el país.

En la actualidad el financiamiento público, para la mayoría de las instituciones públicas de educación superior, parte de un esquema de asignación que combina un presupuesto base para su funcionamiento ordinario y un presupuesto de carácter extraordinario que se concursa entre las instituciones con propósitos específicos: ampliar y diversificar la matrícula; desarrollar proyectos de superación académica del profesorado y de mejoramiento de la calidad; atender problemas específicos de carácter estructural, otorgar estímulos económicos, etc. El primer fondo extraordinario se estableció en 1990; en 2010 llegaron a existir más de diez fondos de esta naturaleza y, tras diversos procesos de reestructuración, en 2017 operan cinco programas presupuestarios de carácter extraordinario dirigidos a diversos subsistemas: universidades públicas estatales y con apoyo solidario, universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades interculturales, institutos tecnológicos y escuelas normales. Con los recursos de estos fondos se han realizado proyectos académicos y de reordenamiento institucional que no se habrían podido llevar a cabo con el subsidio ordinario, cuyos recursos están comprometidos en su mayor parte para el pago de la nómina de personal.

Sin embargo, para cada subsistema institucional se aplican criterios y disposiciones particulares las cuales, pese a la legislación cada vez más específica en materia presupuestaria, no acaba de integrar un modelo de

financiamiento coherente, articulado entre conjuntos institucionales y órdenes de gobierno que opere con equidad entre instituciones y regiones del país.

¿Asistimos al fin de dos décadas de expansión del gasto público en educación superior?

El cambio de dirección de las políticas de financiamiento que inició en la década de los noventa del siglo pasado estuvo acompañado de un crecimiento gradual del presupuesto federal para educación superior, si bien este crecimiento estuvo disociado de la expansión del sistema de educación superior: si consideramos el período 1994-2015, el incremento relativo del financiamiento estuvo 20 puntos porcentuales por debajo del crecimiento de la matrícula: 122 por ciento contra 142 por ciento, es decir, que en este período de expansión del gasto, el sistema creció más que los recursos económicos asignados por el gobierno federal. Si además se considera el financiamiento estatal, de igual modo se tuvo un rezago en el subsidio público. Este desfase llevó al agravamiento de los problemas financieros de muchas universidades, mismos que se han agudizado en los años recientes: tan solo de 2009 a 2017 se tuvo un crecimiento de la matrícula pública de educación superior de 52 por ciento y un crecimiento del presupuesto federal de 9 por ciento, lo que llevó a que el subsidio federal por alumno disminuyera en poco más de la cuarta parte.

Cabe señalar que el crecimiento del gasto educativo se posibilitó por las políticas expansivas del gasto público de las distintas administraciones: el gasto programable federal como porcentaje del PIB pasó del 15 por ciento en 1994 al 21 por ciento en 2015, fueron años de vacas gordas. Para el presupuesto aprobado para 2018 el porcentaje baja a 19 por ciento, perfilándose una época de vacas flacas.

Si en los años de expansión del gasto educativo se enfrentaron rezagos en educación superior, la etapa de contracción iniciada en 2015 apunta a la agudización de los problemas de financiamiento que enfrentan las universidades. Es difícil esperar una recuperación del presupuesto en el nuevo escenario de las

finanzas públicas resultante de la baja de los precios internacionales del petróleo y de la volatilidad económica mundial. Es por ello que se puede sostener como hipótesis que la fase de financiamiento creciente de las universidades públicas estaría llegando a su fin.

Después de más de dos décadas de expansión, las medidas de ajuste presupuestal tomadas por las autoridades hacendarias en 2015, 2016 y 2017 afectaron de manera significativa el desarrollo de proyectos académicos de las universidades: en 2015 el gasto federal en educación superior se mantuvo estancado, para 2016 la variación fue de -1.3 por ciento y se estima que para 2017 se incrementa a -7.2 por ciento. La magnitud de los ajustes presupuestales realizados en estos tres años –ajustes que ascendieron a más de 16 mil millones de pesos, equivalentes a casi la mitad de los recursos ejercidos que en 2014 ejercieron los programas presupuestarios afectados– impactó desfavorablemente en las becas a estudiantes, el desarrollo de proyectos de expansión de la matrícula, de mejoramiento de la calidad y de atención a problemas estructurales de las universidades públicas estatales. A ello hay que sumar la disminución de siete mil millones de pesos en el presupuesto del CONACYT para 2017, equivalente a la cuarta parte de su presupuesto, con las repercusiones negativas en el desarrollo de programas de investigación y posgrado.

Los ajustes presupuestales han impactado de diversa manera a los diferentes subsistemas de educación superior. Las universidades públicas estatales son las que se han visto más afectadas al tener que enfrentar, con menos recursos, sus problemas de carácter estructural como son los derivados de sus sistemas de pensiones y jubilaciones. Por su parte, las universidades federales, las universidades tecnológicas y politécnicas, los institutos tecnológicos agrupados en el Tecnológico Nacional de México y las escuelas normales también han visto afectados sus planes de desarrollo. Los problemas particulares que enfrentan de cada uno de los subsistemas y el distinto trato que reciben en materia financiera hacen más evidente la obsolescencia del actual esquema de financiamiento de la educación superior en nuestro país.

En el mes de marzo de 2017 la SHCP envió a la Cámara de Diputados sus perspectivas económicas para 2017 y 2018, como un anticipo de lo que sería la presentación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2018 en el mes de septiembre. Para los principales programas presupuestarios de la SEP, entre ellos los de educación superior, se estimaba una reducción presupuestal en términos reales del uno por ciento, la cual se hizo efectiva en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados en el mes de noviembre. Esta nueva disminución, si bien de una magnitud inferior a la de 2017, sería la tercera en lo que va del sexenio.

¿Cuáles son los principales problemas de financiamiento?

En un intento de apretada síntesis, se pueden señalar los siguientes problemas en materia de financiamiento de las universidades públicas:

1. Incertidumbre y negociación desgastante

La incertidumbre que conlleva la aprobación y distribución de los presupuestos anuales obliga a las instituciones, particularmente a las universidades públicas autónomas, a realizar procesos de negociación ante los poderes ejecutivos y legislativos a nivel federal y local. Una vez aprobado el monto de los recursos económicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto correspondiente a cada estado, continúan las gestiones de los rectores ante distintas instancias para asegurar la ministración del presupuesto en tiempo y forma. También se cabildea para evitar ajustes y recortes presupuestales a lo largo del año, así como obtener ampliaciones líquidas para cerrar el año sin déficit. Actualmente se están discutiendo los porcentajes que corresponden a la federación y a cada uno de los gobiernos locales para el sostenimiento de las universidades públicas estatales, en un proceso de negociación que resulta complicado por las aristas económicas y políticas que conlleva toda distribución de funciones y responsabilidades.

2. Opacidad e inequidad en la asignación

Los criterios con los que se distribuye el presupuesto ordinario son opacos e inequitativos. Se observan diversas inconsistencias en la determinación de los montos de subsidios y transferencias a las universidades. El presupuesto ordinario (conocido como irreductible) históricamente ha tenido un componente inercial y otro de carácter político, resultado de las negociaciones realizadas entre los actores federales, locales y universitarios. Uno de los indicadores que muestran la inequidad en la asignación presupuestal es el subsidio público por alumno no solo entre instituciones pertenecientes a distintos subsistemas sino entre instituciones similares, como son las universidades públicas estatales, con valores que oscilan, a valores de 2016, entre 34 mil y 91 mil pesos.

3. Obsolescencia del esquema de subsidio

El esquema de subsidio resulta inadecuado para el desarrollo académico sostenido; el subsidio ordinario es insuficiente para realizar de manera adecuada las funciones institucionales, y si bien los fondos extraordinarios han contribuido durante más de dos décadas a la expansión y fortalecimiento académico, su concepción y forma de operar adolece de distintos problemas, entre ellos su creciente burocratización y el hecho de que han ido perdiendo el carácter extraordinario al utilizarse para sufragar acciones de carácter ordinario, además de que las universidades han visto reducida su autonomía en el ejercicio presupuestal ante las diversas disposiciones de fiscalización.

La experiencia de más de dos décadas de operación de los actuales instrumentos de financiamiento hace ver la necesidad de acordar un nuevo esquema de subsidios que fortalezca el desarrollo de las universidades con visión de largo plazo.

Para el caso de las universidades públicas estatales existe gran disparidad en la asignación financiera a cargo de la federación y a cargo de los gobiernos estatales: mientras algunos gobiernos locales otorgan el 50 por ciento del subsidio

público ordinario, otros apenas participan con el 10 por ciento. En varias entidades federativas se han tenido retrasos e incumplimientos en la ministración de los recursos estatales a las universidades e incluso en la entrega de los recursos federales ya depositados en las tesorerías locales.

4. Problemas estructurales y pasivos financieros

Los problemas de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior son distintos de acuerdo al subsistema a que pertenecen. Sin poder aquí hacer referencia puntual a cada uno de ellos, cabe referirse a los principales problemas por los que atraviesan varias instituciones del subsistema de universidades públicas estatales, de las que se tiene mayor conocimiento y enfrentan el mayor reto para su viabilidad financiera a futuro.

1. El crecimiento de las obligaciones laborales de las instituciones y la insuficiencia del subsidio ordinario para hacerles frente ha generado crecientes pasivos laborales. La mayoría de éstas opera con algún grado de déficit financiero que las obliga a llevar a cabo negociaciones cíclicas ante la SEP, la SHCP, los gobiernos estatales y los congresos.
2. Cada universidad enfrenta problemas particulares resultado de su historia local, de su crecimiento y expansión territorial, de las relaciones políticas con los gobiernos estatales y de las negociaciones realizadas con los sindicatos de trabajadores en diferentes períodos. Sin embargo, algunas han alcanzado situaciones insostenibles que representan amenazas a su estabilidad y gobernanza institucional. A finales de 2016, cerca de una decena de universidades planteó a las autoridades federales y locales su crítica situación financiera, anunciándose que habría una especie de “plan de rescate financiero” para aquellas universidades en situación crítica y que se comprometiera a realizar reformas organizativas y laborales de carácter estructural. Sin embargo, ante la falta de acuerdos entre las universidades y las autoridades educativas y hacendarias, para finales de 2017 cinco de

ellas dieron a conocer a la opinión pública que estaban imposibilitadas de cubrir los compromisos pactados con los sindicatos de trabajadores y que enfrentaban el riesgo de insolvencia financiera.

3. El pasivo que más impacta a las universidades es el que se deriva de los regímenes de pensiones. Si bien la dimensión del problema alcanza enormes magnitudes en las universidades públicas estatales, se inscribe en el problema pensionario del país que abarca a organismos públicos, a estados y a municipios. La mayor parte de las erogaciones por este concepto se pagan con el subsidio ordinario, situación que resulta insostenible.
4. Con el sustento en los programas de apoyo a reformas estructurales de las universidades públicas estatales, desde hace más de una década la mayoría de ellas han realizado reformas a sus sistemas de pensiones, con ahorros importantes en el déficit actuarial: 25 modificaron sus sistemas de pensiones para la generación actual de trabajadores y 28 para las nuevas generaciones.

Propuestas

En las últimas dos décadas las universidades públicas, agrupadas en la ANUIES, han formulado distintas propuestas tanto al Ejecutivo como al Congreso de la Unión para fortalecer el financiamiento de la educación superior. Muchas de ellas son vigentes ante la continuidad de los problemas asociados al esquema de asignación y ejercicio presupuestal y frente a la situación emergente de las finanzas públicas del país que estaría entrando en un nuevo ciclo de contracción.

Entre las principales propuestas retomo las siguientes:

1. Acordar nuevas premisas y criterios para el financiamiento de la educación superior con visión de largo plazo, que otorgue suficiencia y certeza presupuestal. Para ello habrá que seguir insistiendo en el establecimiento de presupuestos plurianuales. Se deberá buscar todas las IES públicas

cuenten con esquemas financieros adecuados para el desarrollo de sus funciones académicas de manera regular y sostenida con calidad. La programación y presupuestación deberá estar sustentada en los planes de desarrollo de las IES.

2. Precisar en la ley la corresponsabilidad y la concurrencia que compete a la Federación y a las entidades federativas en el financiamiento a las instituciones públicas de educación superior.
3. Establecer fórmulas –asociadas al PIB o al gasto programable– que aseguren que el presupuesto público para las instituciones de educación superior se incremente anualmente en términos reales y lo protejan de ajustes ante contingencias económicas y políticas.
4. Establecer acuerdos con los gobiernos estatales para que aquellos que destinan una baja proporción del presupuesto de las universidades lo incrementen, sin que ello implique una reducción de la aportación federal.
5. Modificar el esquema de subsidio a las universidades y el modelo de asignación presupuestal, regularizando los fondos extraordinarios en el subsidio ordinario en aquellos programas que apoyan el desarrollo de las funciones sustantivas, con una visión integral y de largo plazo.
6. Simplificar la gestión, ejercicio y fiscalización de recursos y establecer esquemas renovados para los programas presupuestarios. Los nuevos esquemas deberán corregir las prácticas institucionales no deseables que se han creado en el ámbito de las instancias de apoyo y financiamiento del gobierno federal, los gobiernos estatales y las IES, entre ellas la excesiva burocratización y centralización. Se parte de la premisa de que a más de dos décadas de condicionamientos presupuestales por la vía de los recursos extraordinarios, las universidades han fortalecido sus capacidades de gestión para el desarrollo de los proyectos académicos. Las universidades deberán ejercer plenamente su autonomía para decidir el destino de los recursos y rendir cuentas de su ejercicio.

7. Establecer estrategias e instrumentos de corto y mediano plazo para atender los problemas estructurales de las universidades públicas, principalmente los derivados de los sistemas de pensiones y jubilaciones.
8. En materia de fiscalización, es necesario acordar entre las universidades y los órganos auditores en los ámbitos federal y estatales procedimientos que eviten los errores de interpretación y sesgos en las revisiones. Quienes fiscalizan a las universidades deben tomar en cuenta su naturaleza jurídica y las funciones académicas que realizan.

Lo anterior pasa por un nuevo acuerdo para el financiamiento de la educación superior entre el Estado y las universidades el cual, de cara al inicio de una administración federal en 2018, deberá formar parte de la agenda de políticas educativas de nueva generación.

La evaluación educativa: límites y desafíos

Mario Rueda
Director e Investigador del IISUE-UNAM

La evaluación en educación es un tema de primordial relevancia para el Sistema Educativo Nacional (SEN). Tradicionalmente ha formado parte de los sistemas educativos aunque ahora, y desde las pasadas tres décadas, ha ocupado un lugar preponderante en las políticas dirigidas al sector. La evaluación de los aprendizajes ha tenido una presencia constante en el sistema escolar, básicamente dirigida a los alumnos e implementada de forma regular por los maestros. No obstante, su evolución la ha supeditado a otros agentes sociales: cuerpos colegiados, especialistas u organismos nacionales e internacionales. Paralelamente, la evaluación educativa también se ha diversificado y profesionalizado; además de dirigirse a los alumnos, se amplió a los maestros, a los programas, a las instituciones y al mismo SEN. La incorporación de diversos componentes del ámbito educativo como objetos de evaluación ha dado lugar al desarrollo tanto de la propia evaluación en su calidad de actividad profesional especializada, como del cuerpo de conocimientos y paradigmas que la sustentan.

Dada la relevancia de la evaluación educativa en las políticas del sector, los planes sectoriales de los últimos cinco sexenios la han considerado una de las principales estrategias para modificar el SEN y un instrumento para valorar sus logros. Durante este tiempo se han reconocido efectos positivos en su uso, pero también se han formulado críticas y múltiples observaciones sobre sus procesos y consecuencias.

La presencia de la evaluación educativa en el SEN ha adquirido formas y énfasis diversos en los pasados treinta años para cada uno de los niveles escolares: hay políticas orientadas a la educación obligatoria o bien a la educación superior. A continuación, mencionaremos sólo algunos de los rasgos actuales más sobresalientes de cada una de ellas.

La evaluación educativa en educación obligatoria

La evaluación educativa en los niveles de educación básica y media superior presenta características particulares, elevadas a nivel legislativo por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). En ella se considera la evaluación como la vía para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia del personal con funciones de docencia, dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica.

Asimismo, se modificó el estatus jurídico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), otorgándole la calidad de organismo autónomo. Entre sus atribuciones podemos mencionar la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) para evaluar la calidad y los resultados de la educación básica y la educación media superior, así como realizar distintos tipos de evaluaciones sobre el SEN. Otras atribuciones del INEE son la elaboración, junto con las autoridades educativas, de los programas anual y de mediano plazo para los procesos de evaluación; la definición de los lineamientos que deberán contemplar las autoridades educativas y los organismos descentralizados para llevar a cabo la evaluación, en el caso de la educación media superior; la autorización de los parámetros e indicadores para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia; la asesoría a las autoridades educativas; y la aprobación de los elementos, métodos, etapas e instrumentos para la evaluación en el servicio (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013).

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018, la Ley General del Servicio Profesional Docente, la ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Modelo Educativo de 2016 dejan claro que si bien existen varias líneas de acción para coadyuvar a la calidad de la educación, la evaluación se considera el eje de este propósito.

Tres años después de que se promulgaron la reforma educativa y la LGSPD, de que se creó el INEE como organismo autónomo y se implementó la evaluación del desempeño docente en 2015 y 2016, únicamente se reporta la

participación de 150,086 docentes, de 1,400,000 de nivel obligatorio. De acuerdo con información proporcionada por la SEP (2016c), durante el ciclo escolar 2015-2016, la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) pública comprendía a 23,334,603 alumnos y 1,047,536 docentes, mientras que la educación media superior (bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico) pública a 4,057,227 alumnos y 311,757 docentes. Si se considera el total del magisterio en el nivel básico público, únicamente 11.5% había sido evaluado hasta 2016, y 7.4% en el de media superior. Estas cifras ponen de manifiesto la imposibilidad de cumplir con la meta de mediano plazo de la evaluación del Servicio Profesional Docente 2015-2020, que considera que todos los docentes habrían presentado la evaluación del desempeño para 2018.

Algunos de los primeros hallazgos de la evaluación del desempeño docente mostraron que, a mayor edad, menor desempeño en ambos géneros y, a menor edad, el mayor porcentaje corresponde al grupo con desempeño “destacado” en ambos géneros. En general, las mujeres obtienen mejores puntuaciones. De acuerdo con el tipo de examen, los puntajes más altos se obtuvieron en Educación Física (60.5%) y Especial (58.3%) en “bueno” y “destacado”. Los tipos de exámenes restantes muestran resultados similares (10% y 18% “insuficiente”), excepto Inglés en secundaria, con 47.8% “insuficiente”. La desigualdad del SNE también quedó de manifiesto con los resultados de cinco entidades con más de 90% en “suficiente”, “bueno” y “destacado”: Quintana Roo, Hidalgo, México, Chihuahua y Campeche; y dos entidades con más de 50% “insuficiente”: Morelos y Chiapas (SEP, 2016e). Este tipo de información agrega muy poco a lo que ya se conocía desde hace mucho tiempo sobre la diversidad de formaciones iniciales y continuas con que cuentan los maestros, y la desigualdad de condiciones en que desarrollan sus labores, lo cual coincide con los bajos resultados del aprendizaje de los alumnos, medidos con pruebas estandarizadas (INEE, 2013).

Aun cuando el INEE ya realizó un ejercicio analítico de la primera experiencia de evaluación del desempeño docente —el cual concluye que los mayores problemas fueron operativos y propone un nuevo modelo de evaluación— la complejidad y dificultad de la tarea pone en evidencia que no será

factible cumplir con las exigencias temporales y las expectativas sociales de mejorar las actividades del magisterio únicamente evaluando su desempeño.

Por otra parte, la evaluación del aprendizaje de los alumnos se realiza principalmente a través de pruebas estandarizadas. En educación básica, el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) sustituyó a los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), ambos diseñados y aplicados por el INEE. A su vez, la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), desarrollada y aplicada por la SEP desde finales de 2005, fue suspendida en 2014 para educación primaria y secundaria debido a las controversias que suscitó. En el ámbito internacional, México, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha participado desde 2000 en la prueba PISA (Programme for International Student Assessment), aplicada a jóvenes de 15 años. Dado que cada una de las pruebas presenta características, propósitos y metodologías distintos en su diseño y aplicación, resultaría inapropiado hacer comparaciones entre la información que generan e incluso, en algunos casos, entre los puntajes de una misma prueba entre una aplicación y la siguiente. No obstante, los resultados de todas ellas señalan, de forma consistente y reiterada, que el aprendizaje en la educación básica muestra, en la mayor parte de los alumnos evaluados, niveles insuficientes o no satisfactorios.

Al Sistema Nacional del Bachillerato pertenecen aquellas instituciones que pueden demostrar que han concretado hasta un determinado nivel los cambios previstos en la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), para lo cual se creó el Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior, A.C. (COPEEMS). La función del Consejo es promover el desarrollo de los procesos de evaluación y otorgar reconocimiento formal a los organismos de apoyo a la evaluación para efectos de la acreditación de las instituciones. Con dicha acreditación, las instituciones pueden pertenecer al Padrón de Buena Calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior. Hasta marzo de 2017, 2,308 instituciones habían sido reconocidas y clasificadas de acuerdo con alguno de los seis posibles niveles de reconocimiento. Sin embargo, de acuerdo

con el Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016, el total de instituciones de educación media superior era de 20,383 (Presidencia de la República, 2016), por lo que aquellas incluidas en el Padrón representaban apenas 11% del total. Esto nos advierte, por una parte, la magnitud de lo que resta para alcanzar un universo aceptable de instituciones de buena calidad y, por otra, la dificultad que supone asegurar la calidad a través de un mecanismo como el que está en operación. Otra consideración no menos importante son los costos adicionales implícitos en la participación en el proceso de acreditación, sobre todo en un contexto de escasez de recursos económicos para todos los sectores, pero especialmente para el sector educativo nacional.

La evaluación educativa en educación superior

En el nivel superior, la evaluación, en cualquiera de sus modalidades, ha ocupado también un lugar central. A las evaluaciones ordinarias que realiza cada institución —por lo general de acuerdo con sus propios estatutos, cuerpos colegiados y tradiciones de cada una de las disciplinas y dependencias universitarias— se han añadido otras funciones y actividades de evaluación. En las pasadas tres décadas se ha incluido al Sistema de Educación Superior en su conjunto, a las instituciones que lo integran, a los programas de formación profesional, a los académicos y, por supuesto, a los estudiantes. También se ha registrado un incremento sobresaliente en la participación de organismos nacionales e internacionales especializados en los rubros de evaluación, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana A.C. (ANUIES), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), entre otros. Lo mismo puede decirse de las diferentes estrategias que utilizan la evaluación principalmente como mecanismo de distribución de recursos económicos adicionales o para otorgar fondos

competitivos, como el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA), el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) o lograr la inclusión en determinados padrones de reconocimiento. En cualquiera de los casos, ha significado la distribución de apoyos para estudiantes y personal académico, o bien la ampliación y/o el fortalecimiento de la infraestructura institucional.

A manera de ejemplo de los apoyos económicos basados en la evaluación del trabajo individual de los académicos universitarios, podemos mencionar las estrategias de compensación salarial o becas de desempeño, así como las iniciativas dirigidas a la evaluación de los programas a través de los CIEES y el Padrón de Posgrados de Excelencia de CONACYT.

Las cifras oficiales más recientes (SEP, 2016c) refieren un total de 386,219 plazas docentes, 59% de ellas del sector público (229,377) y 41% del sector privado. Las estimaciones sobre el número de profesores de tiempo completo podrían sumar alrededor de 35%. De acuerdo con las cifras de la SEP, al finalizar el sexenio de Vicente Fox, los profesores de tiempo completo de educación superior del sector público sumaban 38.5% (Rubio, 2006). No obstante, las cifras de la Encuesta de Reconfiguración de la Profesión Académica en México indican que los profesores de tiempo completo, tanto en 1994 como en 2007, representaban alrededor de 30%. Esto significa que las otras dos terceras partes del profesorado tienen condiciones de trabajo distintas, las cuales habría que tomar en cuenta para cualquier iniciativa que involucre a este sector.

Por otra parte, los programas de becas al desempeño, con casi tres décadas en operación, se pusieron en marcha en las instituciones de educación superior bajo los lineamientos marcados por el gobierno federal, y cada institución se encargó de implementarlos. Al inicio estaban dirigidos solamente a los profesores de tiempo completo; posteriormente, algunas instituciones ampliaron el programa para intentar incluir los diferentes perfiles profesionales, aunque en su mayoría siguen considerando a los profesores de tiempo completo. Lo que ha ocurrido con los programas de incentivos es muy variable, dependiendo del sector institucional que se considere, ya sean universidades federales o estatales. Un

caso son los profesores de tiempo completo, cuya proporción que recibe incentivos puede ser de la mitad o casi la totalidad del personal, y otro son los profesores de asignatura, cuya proporción de beneficiarios puede ir de cifras de un dígito a casi la mitad del total de profesores (57%, como es el caso de la UNAM). Sin embargo, es claro que, desde hace más de 15 años, el gobierno federal ha reconocido que el marco normativo del programa de becas debe reformarse por las distorsiones que ha provocado:

(...) mecanismos de dictaminación deficientes, el predominio en la evaluación de los profesores de criterios cuantitativos de trabajo individual sobre los de grupo, la heterogeneidad de su aplicación en las instituciones, la desproporción que guarda el monto de los estímulos respecto al salario, y el escaso reconocimiento a las actividades de apoyo al aprendizaje de los alumnos que realizan los profesores (SEP, 2001, p. 196).

Si este programa se ha considerado como un mecanismo de evaluación del trabajo académico, habría que visualizar que dos terceras partes del personal académico no está siendo evaluado y que en esta iniciativa no puede descansar la pretensión de mejorar la calidad de la educación superior. Adicionalmente, habría que considerar el escaso número de personal altamente calificado para la investigación que se desempeña en la educación superior. Esto es, si consideramos que en 2016 el total de miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) sumaba 25,076 y que el total de plazas de profesores de nivel superior es de casi 400 mil, se puede advertir que representan una proporción sumamente reducida del total (6.49%). Más aún, de acuerdo con el mismo indicador de calidad de la investigación, la proporción sería todavía más reducida si solamente se considera el total de miembros de nivel III del SNI, quienes suman apenas 2,098 (los candidatos a investigador 5,044; nivel I, 13,708 y nivel II, 4,222).

Otra vertiente de la evaluación está representada por los programas de formación profesional. Un ejemplo son los CIEES, dedicados a evaluar los

programas de este nivel (técnico superior universitario, licenciatura y posgrado), con reconocimientos de niveles 1 y 2. El primero, considerado de buena calidad, consolidado, que cumple con todos o la mayor parte de los requisitos establecidos por un determinado marco de referencia, mientras que el segundo señala la presencia de deficiencias en indicadores fundamentales de operación. Desde 1992 hasta 2016, cuando comenzó la evaluación de programas y el último año registrado por los propios CIEES, los diferentes comités en operación han evaluado 7,414 programas en total (CIEES, s.f.).

Según los datos del CIEES, en el ciclo escolar 2012-2013 se registraron 19,788 programas de licenciatura universitaria y tecnológica; 1,279 de normal en el nivel de licenciatura y 1,160 de técnico superior. Este conjunto, sin considerar el posgrado, suma 22,227 programas. Sin embargo, el actual padrón de programas reconocidos por los CIEES es de 1,002; es decir, los programas reconocidos apenas representan 4.5%. Esta situación confirma la perspectiva de insuficiencia de la evaluación como política central para elevar la calidad del SEN.

Para el caso del posgrado, a partir de 1991 se creó el Padrón de Posgrados de Excelencia del CONACYT, una década después el Programa Nacional de Fortalecimiento al Posgrado (PNFP) y, desde 2007, el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). La principal finalidad de estas iniciativas fue crear un sistema que permitiera discriminar positivamente los programas de maestría y doctorado, los cuales habían proliferado en los años setenta y, particularmente, en los años ochenta. El esquema de evaluación, tanto en el primero como en el segundo padrón, preveía la incorporación o exclusión de los programas con base en una valoración de distintos indicadores. La información del ciclo escolar 2014-2015, conforme al formato 911 de la SEP, señala que existen en el posgrado 8,504 programas activos (registrados suman 11,147) para atender a 287,324 estudiantes (CONACYT, s.f.). De este total, en 2016 pertenecían al PNPC 2,069 programas, es decir 24% del total de programas activos. Aun cuando, si se considera el nivel, poco más de la mitad (55%) de los programas de doctorado pertenece al PNPC, del total de maestría solamente pertenece 21%. Estas desproporciones son la evidencia del grado de desarrollo de los programas de

posgrado y señalan la necesidad de diseñar políticas diferenciales que permitan contar, en el mediano plazo, con una oferta más equilibrada y suficiente para los estudiantes interesados en consolidar una formación profesional y de investigación en el posgrado.

Si bien se ha expresado la intención de impulsar un Sistema Nacional de Evaluación para ordenar, articular y racionalizar las iniciativas de evaluación educativa, aún no se han visto claramente los resultados de este propósito. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el propósito es garantizar vínculos formales de interacción entre las instancias que generan las evaluaciones y las áreas responsables del diseño y la implementación de la política educativa (Presidencia de la República, 2013).

Conforme a la experiencia internacional, de acuerdo con Valenti y Varela (1997) las IES en México podrían beneficiarse del aprendizaje derivado de las múltiples experiencias de evaluación, entre otras, la superación de la sola verificación del cumplimiento de metas y la aspiración de abonar a la comprensión de los objetos evaluados; la recuperación de la función evaluativa para orientar las actividades futuras y la garantía de contar con los espacios de interacción entre los evaluadores y los evaluados.

¿Qué hacer?

Actualmente, se observa una tendencia cada vez más generalizada en la academia de objetar la evaluación como el recurso principal para mejorar la calidad del SEN. Un diagnóstico de las distintas acciones vigentes de evaluación dejaría en claro los límites de esta actividad, y las características organizacionales y condiciones de los recursos disponibles pondrían en evidencia la imposibilidad de la tarea.

Un cambio en las políticas del sector educativo tendría que ir en el sentido de promover la presencia de la evaluación como parte integral de la planeación que contribuya a la clarificación de sus propósitos y a su empleo como auxiliar en la toma de decisiones. En lo inmediato, todos los agentes involucrados en el

sector deberían promover los análisis críticos de las prácticas de evaluación vigentes, para no sobrestimar la información derivada de ellas y orientar mejor las acciones que puedan derivarse de tales acciones.

Por el momento, se cuenta con una gran cantidad de resultados producidos por las diferentes iniciativas de acciones de evaluación, por lo que se debe promover su uso para diseñar y poner en juego iniciativas que contribuyan a las mejoras del SEN. Paralelamente es posible alentar la sistematización de las experiencias vividas por los distintos partícipes en procesos de evaluación, con el propósito de conocer más acerca de las posibilidades y los límites de esta herramienta y emplear todo el conocimiento derivado de los propios procesos de evaluación.

Actualmente los paradigmas en los que se fundamenta la evaluación son poco conocidos, por lo que debe promoverse su difusión, así como la discusión colegiada que coadyuve a su desarrollo. En la mayor parte de las experiencias de evaluación no se explicitan los paradigmas en los que se fundamenta el procedimiento puesto en práctica y con frecuencia se emplean posiciones teóricas incongruentes con los propósitos explícitos de la evaluación, o se utilizan instrumentos de recolección de información inapropiados para los fines que se persiguen. La discusión de los paradigmas es relevante en la medida que difieren en sus concepciones de la evaluación, sus propósitos, estrategias y agentes. Por ejemplo, en la propuesta de “evaluación respondiente” (Stake, 2006) se plantea la posibilidad de reconocer distintas perspectivas y actores participantes en el proceso de evaluación y se insiste en la necesidad de responder a los intereses de las distintas audiencias, para hacerlas dialogar y lograr la comprensión del fenómeno evaluado y la definición de iniciativas para su mejora.

La acción que parece impostergable es reconocer los límites de la evaluación, actualmente sobrevalorada, y favorecer la elaboración de juicios críticos sobre cada una de las iniciativas de evaluación puestas en práctica. De esta manera, se podrá ponderar en qué medida lograron los propósitos planteados y cómo pueden mejorarse. No sobra mencionar la conveniencia de realizar

evaluaciones sólo después de garantizar las condiciones mínimas de operación del objeto evaluado.

Las experiencias de las acciones de evaluación actuales advierten la necesidad de desarrollarla fuera de las condiciones impuestas por los intereses políticos de los actores centrales involucrados, que introducen temas ajenos al SNE, como pueden ser la actividad sindical, la rivalidad intersectorial gubernamental o los procesos electorales. También se cuenta con evidencias que sugieren alejar la evaluación de los procesos para otorgar premios o recompensas económicas, ya que el riesgo de contaminar o distorsionar el proceso es muy grande.

Por último, ante el crecimiento acelerado y la importancia de las acciones de evaluación en el SEN, es necesario atender con urgencia la formación de evaluadores, con el propósito de disminuir el riesgo de invertir enormes cantidades de esfuerzo y recursos, tanto humanos como económicos, en una actividad que no logre incidir favorablemente en la calidad de la educación formal de las nuevas generaciones.

Política, educación y política

Imanol Ordorika
Investigador de la UNAM-IIEc

Corriendo el riesgo de quedar muy corto, si entendemos todo proceso educativo como un proceso de socialización, de normas, formas de comportamiento, percepciones del mundo, ideas, de adquisición o de difusión o diseminación de conocimientos y capacidades para la inserción a la vida social, para la inserción a la vida económica, para la construcción de instituciones, para la construcción de la vida política; no puede quedar ninguna duda que lo educativo es profundamente político, siempre. Lo es porque todo el tiempo se están tomando decisiones sobre el tipo de socialización que queremos, el tipo de inserción que queremos que tengan los egresados de los sistemas educativos en la vida política, en la vida económica, en la construcción de proyectos nacionales. Entonces, prácticamente todas las decisiones que tienen que ver con lo educativo son decisiones de orden político.

¿Qué quiere decir que son de orden político? Que están abiertas a la confrontación y a la disputa --a partir de las inclinaciones, perspectivas, posición en el mundo, intereses y proyectos políticos-- entre distintos actores sociales. En cualquier lugar, y esto vale en México y en cualquier otro país, lo político de lo educativo puede ser muy evidente, en general ocurre en ocasiones y en momentos concretos, o puede ser casi oculto, prácticamente desaparecer, incluso hasta llegar al momento o al límite de que quienes controlan lo educativo, como ha pasado en nuestras universidades por décadas, o en la Secretaría de Educación digan: “Hay que despolitizar la educación”, y con ello revelan, en primer lugar, una forma de hacer política que es la pretensión de excluir a todos los demás de la discusión política sobre lo educativo, es decir, que el primer dato alarma contra todo aquel que diga despoliticemos el debate educativo, despoliticemos a la educación y despoliticemos a la universidad.

Una forma de despolitización, esto es una polémica que tenemos varios colegas, es cómo tecnicizamos los temas de la política, por ejemplo, universitaria y los volvemos temas analíticos con poco filo, con términos o conceptos como gobernanza, gobernabilidad, en donde se deja hablar de legitimidad, de democracia, todo eso queda fuera para construir una especie de categorías técnicas de cómo hacemos las cosas para gobernar de manera eficiente, adecuada, estable. Despolitizar lo político se hace también despolitizando los conceptos analíticos que nosotros utilizamos para estudiar lo educativo.

La historia de México es una historia de grandes debates políticos alrededor de la educación, voy a tomar solo tres momentos, es probable que uno pudiera encontrar más, para mostrar también que lo político no siempre es igual, hay distintas inclinaciones, orientaciones, motivaciones políticas que tienen que ver con lo educativo.

Durante todo el siglo XIX liberales y conservadores se enfrentaron poniendo en el centro de la disputa política, por la construcción de la nación, el tema de la educación; por ello ese debate tan rico que hubo, incluso durante el Porfiriato, tenía un contenido pedagógico, tenía objetivos de lo educativo, tenía una concepción filosófica de lo que era la educación, del problema de la universalización de la educación, de la masificación de la enseñanza, entraba con esto al mundo moderno de la necesidad de educar a todo mundo, superar la vieja idea de que solo había algunos sectores sociales que podían ser educables y se incorporaba con ello simplificando con dos grandes pies en lo educativo, el pie de la iglesia católica como gran organizador de la educación y el pie del Estado naciente de las leyes de reforma como el gran educador, y se la pasaron abriendo y cerrando instituciones y debatiendo contenidos pedagógicos, insisto, incluso en momentos como la dictadura de Porfirio Díaz en donde se realizaron los congresos pedagógicos y durante el cual se fueron estableciendo instituciones que incorporaban debates pedagógicos, que trajeron a Dewey a México, alrededor de la formación de escuelas normales. Paradójicamente, buena parte de este debate tuvo lugar en Veracruz, en donde hoy el único debate es ¿cuánto se llevaron?, de todo: de dinero, de personas, de vidas, de instituciones educativas, eso es lo que

podríamos llamar una presencia de lo educativo en lo político, en donde lo educativo tiene un papel fundamental y se discutía en términos filosóficos, históricos, pedagógicos, en términos de objetivos nacionales y de proyectos de desarrollo.

Otro gran debate educativo, relativamente breve, se dio alrededor de la Constitución de 1917, que acaba de cumplir cien años. El artículo tercero constitucional fue el artículo más debatido de toda la constitución, fue el único evento de todo el debate de la constitución al que asistió Venustiano Carranza – Presidente de la República, Jefe supremo en ese momento–, donde se debatió el carácter laico de la educación, de toda la educación, contra la propuesta de que solo la educación que impartiera el Estado tendría que ser laica y la otra no. Ahí se concentró de nuevo la atención política del país en un acontecimiento y en una temática específica que tenía que ver de cómo concebimos a la educación relacionada con cómo concebimos a la nación. Concebimos a la construcción de la nación y del estado nacional como un proyecto laico, básicamente secular, al margen de las instituciones religiosas y que por eso adquiría un peso tan fundamental en la discusión política del país el tema de la orientación laica del sistema educativo mexicano.

Por supuesto que hubo discusiones importantes cuando el Plan de Once años de Torres Bodet, cuando la reforma de Echeverría en donde se escandalizaban las “buenas conciencias” mexicanas de que se introdujo la educación sexual en los libros de texto, los nuevos libros de texto. En distintas épocas se han discutido temas como éstos. Pero nunca, y esto se puede constatar en los periódicos, en los medios de las distintas épocas, nunca había habido un tema educativo debatido en la esfera pública con tal intensidad, como lo ha habido durante este sexenio.

La educación ha sido uno de los temas fundamentales, mucho más grande que el tema del petróleo por ejemplo, cuando hubiéramos esperado que hubiera sido exactamente al revés, que tocar la propiedad de los recursos naturales de México hubiera generado un debate nacional de una envergadura impresionante y resulta que no fue ese el gran debate nacional, el gran debate nacional ha sido

sobre temas que tienen que ver con educación, y uso esta forma de “sobre temas que tienen que ver” con toda la intención porque creo que de lo histórico podemos sacar una conclusión: 1) que el debate educativo es un debate político, permanentemente político y esto es muy importante de establecer; y 2) que tenemos que distinguir entre la disputa por la educación y lo que es la disputa en la educación, y para ubicarnos en este momento, el momento que vive México hoy, yo afirmaré que llevamos cinco años de disputa política en la educación y digo “en la educación” porque a contra pelo de todo lo que dice el discurso oficial quiero sostener que no ha estado en polémica y en debate un proyecto de educación para México, que lo que hemos tenido es una cosa absurda en donde nos referimos hoy a que hubo una Reforma educativa que no tocaba lo educativo y luego un Nuevo Modelo Educativo, más allá de lo que ya se ha dicho mucho, que el orden tendría que haber sido inverso.

Lo que esta aberración nos ilustra sobre el hecho de que eligieron el campo de la educación para dirimir esencialmente un problema político y el problema político que tenía el gobierno naciente de Enrique Peña Nieto era que una vez construido en las negociaciones de recámara, lo que iba a ser el Pacto por México, que les iba a permitir hacer la reforma energética, entre otras cosas, había algunos actores que se les habían quedado fuera del acuerdo nacional y uno de los actores fundamentales que se había quedado fuera de este acuerdo era el magisterio disidente; llevaba mucho rato movilizado, de manera intensa y era una piedra en el zapato, el único sector social no partidario con capacidad de movilización de masas contra el gobierno federal, ya lo habían sufrido en los gobiernos panistas anteriores.

Coincidió aquí el interés del gobierno priista entrante y el de los meta-Secretarios de educación que ha tenido el país, quiero referirme a ellos con todo respeto, al señor X. González que renunció, ya se bajó de Mexicanos Primero ayer, y el señor Loret de Mola, que produjo la película *De panzazo*, que le definieron al gobierno mexicano la agenda educativa y le construyeron esta idea, que en otro evento en esta universidad denominamos “El engaño, el mito y el fraude de la reforma educativa”.

El engaño, porque nos han querido hacer creer que los problemas de la educación en México se deben a que los maestros son malos, poco comprometidos, corruptos, que son esos energúmenos que nos presentaban en la televisión con unas imágenes racistas y clasistas espantosas, entonces nos engañan diciendo: “¡Ahí está el problema!”

El mito, es que, miren, los evaluamos y se resuelve el problema, y entonces hagamos evaluación, pongamos a los maestros, a los que ya hemos controlado con leyes laborales que están por debajo de lo que era incluso el apartado C de Soberón en los años setenta; una condición absoluta de excepción fuera de las leyes laborales en donde los maestros no tienen derecho a nada en aras del interés superior de la infancia.

Y fraude, porque hay un millón doscientos mil maestros que la ley que ellos hicieron los obligaría a evaluar a cuatrocientos mil solamente para la permanencia, más los de primer ingreso, más los de promoción, eso nos estaría dando alrededor de quinientos mil maestros que tendrían que ser evaluados cada año. Sin embargo, no han podido ser más que cincuenta mil en este periodo y siguen posponiéndolo para después del 2018 porque quien sabe cómo vienen las elecciones, que son los objetivos políticos que están en el escenario en este momento.

Fue tal la debacle de la reforma educativa, que todos sabemos que se trasladó la negociación con la CNTE a los estados porque no se podía sostener la polarización política nacional que construyó el gobierno mexicano, en donde la oposición magisterial se salió de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán e invadió Monterrey, invadió Sonora, invadió Aguascalientes y Veracruz, se salió de los marcos del sindicato y amenazaba con generar una condición muy grave que tenía hechos como los de Nochixtlan y los asesinatos, y no olvidemos en un marco en donde todavía hay 43 chicos que podrían estar aquí y que no hemos encontrado.

En ese contexto y en la crítica severa de que habían implantado un sistema de control laboral que carecía de todo proyecto educativo se inventaron esta idea del Nuevo Modelo Educativo, y el nuevo modelo no es un modelo educativo, es

una serie de argumentos de distinto nivel: unos de orden pedagógico, otros de carácter de política laboral, otros de políticas institucionales, puestos ahí juntos como si eso fuera un todo coherente que no tiene ninguna posibilidad de desarrollarse y que además no es nuevo porque lo único que hace es desempolvar o tratar de poner los reflectores sobre cuestiones que están ocurriendo desde hace mucho tiempo. Partiendo de un diagnóstico histórico de la educación en México que es verdaderamente aberrante. Yo quiero decir que el modelo educativo está condenado al fracaso, primero, porque no es un modelo educativo; segundo, porque no tiene consenso entre quienes lo van a implementar, que son maestras y maestros; tercero, porque nadie tiene el compromiso político con él. Si llega Andrés Manuel López Obrador, ¿echará atrás la reforma? Sea quien sea el que llegue o la que llegue ¿quién se va a comprometer con este proyecto de polarización política y social del país, en este momento, para arrancar un próximo sexenio? ¿Qué candidato y futuro presidente comprará la bronca que dejaron los exsecretarios, en el sistema educativo: Chuayffet y Nuño, para hacerla suya, propia?, ¿El nuevo candidato a presidente por el PRI va a comprar ese proyecto? Nadie, casi puedo asegurar, va a asumir el compromiso de lo que llaman “blindar la reforma educativa”. Entonces, quiero cerrar esta parte reiterando la predicción, que no es solo mía, que compartimos muchos, pero que vale la pena poner así categóricamente, de que este nuevo modelo está muerto, es un cadáver, igual que es un cadáver, pero presente, el del control laboral de los maestros a través del Servicio Profesional Docente.

¿A dónde tenemos que ir? Número uno, lo que llaman hacer la reforma de la reforma laboral, ¿cómo se le quita el filo punitivo para nada más dejar lo discursivo en el Servicio Profesional Docente y evitarse la bronca con los maestros? Eso va a pasar, también va a pasar, es más la persona que entró ya a la cabeza del INEE hace unos días ha venido hablando de eso todo el tiempo, ya tiene su proyecto de cómo le van a hacer para que sea imposible que alguien sea evaluado y salga de la profesión docente. Pero lo central que tendríamos que empujar nosotros es la construcción de un verdadero proyecto nuevo de educación en el país, un proyecto que arranca de una comprensión de qué país

queremos y que necesita este país como producto del sistema educativo nacional; y que de ahí desprende: propósitos, fines, objetivos estratégicos y metas concretas, desprende una filosofía de lo educativo, desprende un modelo educativo, ese sí, una forma de dar educación o varios modelos educativos en este país tan heterogéneo y complejo ¿por qué un modelo educativo?, y desprende los modelos pedagógicos correspondientes; y aquí valdría la pena recordar como en diciembre de 2012, el día que instalaban en el Museo Nacional de Antropología la propuesta de reforma educativa del gobierno de Peña Nieto, se presentó aquí en el antiguo auditorio de la Facultad de Ciencias de la UNAM un proyecto de la Universidad denominado *Transformar el sistema de educación nacional. Diez propuestas para 10 años* (Narro, Martuscelli y Bárzana, 2012), que no se tomaron la molestia ni de revisarlo, lo cual nos lleva al último punto que quiero plantear ¿y nosotros que pitos tocamos en toda esta orquesta?, universitarios, estudiosos de la educación, estudiantes de pedagogía o de otras especialidades relacionadas con la educación: Romper el espejismo, fundamental. Fue patético ver a muchos de nuestros compañeros del Consejo Mexicano de Investigación Educativa relamiéndose los bigotes de que ahora sí el gobierno nos iba a hacer caso para desarrollar un sistema educativo basado en las reflexiones de los especialistas, todos querían ser miembros de la Junta de Gobierno del INEE, unos con justificación, otros sin ella, pero sobre todo se pensaba que a través del INEE los investigadores educativos estábamos representados en el diseño de las políticas educativas del país y quedó claro que era absolutamente falso, esto era un espejismo que provocó varios debates, por ejemplo cuando fue Chuayffet y quiso regalarle una casa ahí al COMIE y el COMIE se enojó con los que gritamos diciendo que nos parecía mal que invitaran a Chuayffet; pero sobre todo me parece que como especialistas en educación y como universitarios tenemos que evitar la complicidad, tenemos que llamar, como se ha dicho aquí, a las cosas por su nombre; como especialistas en evaluación poner los límites y los alcances de los proyectos de evaluación existentes, tenemos que decir que el Modelo educativo no es modelo, ni es nuevo, tenemos que decir que la reforma educativa no fue reforma educativa sino que fue laboral, como lo dijo nuestro

rector de la Universidad recién entrado: “esa reforma no es educativa”, tema que compartimos muchos universitarios y me parece que tenemos que evitar comprar esta idea de que los universitarios somos tan efectivos. Que es muy bueno que nos van a dar la formación de profesores a nosotros porque esos de las normales no sirven, una cosa que este proceso político nos ha obligado a ver es que hay una parte del sistema de educación terciaria del país que son las normales que han vivido, las normales públicas, en el ahorcamiento político y financiero y a las que tenemos que darle su lugar como colegas y como un espacio en el cual se funda la reconstrucción educativa del país, y evitar la idea de que podemos hacer cursillos, establecer maestrías en pedagogía, en didáctica, podemos hacer programas de cuarenta horas por internet para capacitar a los profesores, cosa a la que ya le están entrando varias instituciones, lo que ha sido la subordinación del CIDE a las políticas de Nuño, el responsable de educación que nunca en su vida ha dado una clase en ningún lado y que está coqueteando al Colegio de México también para hacer esos programas de formación de maestros. Entonces, esa es la responsabilidad que tenemos: llamarle a las cosas como son y plantear con claridad lo que verdaderamente sería un proyecto de renovación de la educación en este país.

La equidad educativa desde la perspectiva del derecho a la educación

Roberto Rodríguez
Investigador de la UNAM-IIS

En esta presentación busco justificar un par de distinciones que me parecen clave. La primera es la diferencia entre derecho educativo y derecho a la educación, derecho educativo es la codificación de ciertas garantías, lo que viene en el Artículo tercero constitucional, en la Ley General de Educación, en la normativa correspondiente en los estados, en las interpretaciones de la Corte en firme respecto a los temas educativos, es decir el derecho educativo codificado, eso está por un lado, y en eso México está normal, más o menos bien, hasta exagerado. Nuestro país es el único prácticamente que tiene una educación obligatoria de 15 años (que quizá puede considerarse como elevado), la mayoría de los países, incluso los avanzados prescriben como obligatorio 12 años a lo mucho. Hay países como Finlandia en que el preescolar es de un año, países como Corea en que la media superior no es obligatoria ni mucho menos, aunque se cumple y se cubre, pero nosotros pusimos todo el preescolar, más la primaria, más la secundaria, más la educación media superior, todo obligatorio.

En ese sentido no tenemos un déficit de derecho codificado a la educación, pero sí de los derechos a la educación, es decir, si efectivamente se cumplen o no, si se actualizan y se vuelven realidad las aspiraciones normativas que están presentes en los códigos. Y esa distinción no es sólo de matiz, busca ser de fondo porque permite comenzar a trasladar el tema de la equidad educativa, que es un tema demográfico y estadístico, a la problemática de la justicia educativa. Yo creo que ésta es una definición más adecuada, no es sólo la constatación de que la distribución de oportunidades educativas está desigualmente distribuida entre los grupos de la población, entre los territorios, sino que en México tenemos una educación injusta. Injusta en el sentido estricto de la palabra, es decir, derechos que están en las normas, pero que no se cumplen, por un lado; por otro que no

son exigibles, y por otro que no son justiciables, que ese es el conjunto o la esfera en donde tiene sentido una conceptualización de la equidad como falta de justicia.

Son ya bastante conocidos los datos que ilustran la desigual distribución de las oportunidades educativas, me parece que están un poquito inflados al decir que en primaria prácticamente la cobertura es universal: 97.7% en la escala nacional, ya dejaron de poner en los informes, afortunadamente, niveles de cobertura superiores al 100% como se hacía hasta hace pocos años, y digo que son dimensiones medio inflacionarias porque las fuentes estadísticas no son de la suficiente calidad para precisar esas dimensiones. Cuando se utilizan fuentes de tipo censal estas estimaciones dependen de la respuesta que da el que contesta la planilla censal, y ¿qué va a decir?, están sus hijos en la escuela, “todos”, “y van diario”; y la otra, el censo de escuelas, profesores y estudiantes que se practicó al principio del sexenio que mostró discrepancias hasta del 10% respecto a los datos que proporcionaban los ejercicios propiamente censales y las estadísticas del formato 911. Hay un problema de calidad de datos, pero demos por bueno que en la primaria prácticamente toda la población tiene o por lo menos puede tener acceso.

Ahora bien, estas diferencias entre el 97%, el 98% o el 100% no son finalmente triviales, para un sistema educativo de la dimensión como el mexicano los puntos porcentuales cuentan y hasta las décimas cuentan; cada décima porcentual representa 200,000 y si son dos décimas son 400,000, y si son tres décimas 600,000, etc. Entonces, esto que para el sentido común es 98% pues ya se aproxima al 100%, en realidad sigue habiendo una condición de déficit porque se ubica de manera muy puntual en sectores sociales de mayor vulnerabilidad: los pobres extremos, pero también las poblaciones indígenas, y ahora se revela ya con mucha nitidez la población en condición de discapacidad.

Cuando se toman otros indicadores como el de asistencia escolar estas cifras también comienzan a descender y más aún las de eficiencia terminal. Aunque se ha anunciado muy recientemente que el nivel de cobertura en media superior ha alcanzado un cociente como de 80% de tasa bruta, pero la tasa neta está por debajo 10 puntos porcentuales tranquilamente porque la tasa bruta

considera también la matrícula para la media superior en condición de rezago, los reprobados por ejemplo, eso hace que la matrícula se eleve mucho; y considera también todas las intenciones de inscripción a los sistemas a distancia, que en bachillerato durante este sexenio ha crecido en demasía.

Aun así se puede calcular, tomando distintos indicadores, que la cobertura en educación media superior combinada con la tasa de eficiencia terminal equivalen a que no más de un 60%, al día de hoy, de los que ingresan al sistema educativo consiguen terminar el ciclo que es obligatorio; y los que no, se van a sumar a las impresionantes cifras de rezago educativo que tiene México: por lo menos una tercera parte de la población de 15 años y más está en condición de rezago educativo, contando analfabetas, los que no terminaron la primaria o la secundaria, y cuando se calcule bien los que no han terminado la media superior y lo que se acumule, se podrá ver que dado que en México es obligatorio hasta la media superior, la población en rezago ocupa más o menos las dos terceras partes de la población.

Más aún, la estimación de la escolaridad de la población mexicana llegó, hace poco y se anunció con mucho entusiasmo, a 9.2 años de escolaridad para toda la población mayor de 15 años, es decir, que en México ya alcanzamos la secundaria más o menos. Pero estos son nada más tres años de escolaridad por encima de lo que era hace tres décadas, lo cual podría indicar que la escolaridad promedio en México puede subir un año cada diez años, y eso significa en términos prácticos que nos faltan 30 años para que toda la población que está entrando a la escuela pueda concluir hasta la media superior y que la escolaridad promedio se eleve ya no a 9 sino a 12 años, que es más o menos la escolaridad promedio en los países de desarrollo avanzado o intermedio, es decir, no sólo tenemos una población en condición de rezago, sino tenemos una brecha que una de dos, o se redobla el paso de manera muy firme en los próximos años o estaremos en una condición de estancamiento en este rubro.

Un ejercicio de correlación entre las condiciones socioeconómicas y las condiciones de las escuelas expresa que únicamente dos entidades, el Distrito Federal y Nuevo León, presentan condiciones relativamente satisfactorias en el

acceso a bienes básicos y en escuelas equipadas, la gran mayoría está en una condición más bien mediocre, en que una de dos: o tienen satisfactores sociales ligeramente superiores a la media o satisfactores educativos ligeramente superiores a la media. Pero en Chiapas y Oaxaca ninguna de las dos condiciones se cumple, ya no digamos de manera satisfactoria sino con un mínimo indispensable. Estima el INEE a través de este ejercicio de correlación que, medido en años, en Chiapas y en Oaxaca están como a 30 de distancia del Distrito Federal con lo que respecta a la suficiencia de infraestructuras educativas y con lo que respecta al grado de escolaridad de la población. Esto quiere decir que la desigualdad educativa, esta primera dimensión que es muy gruesa entre las entidades federativas del país, está ampliando la brecha que ha venido presentando, aunque los indicadores de escolaridad, de acceso y de conclusión de los distintos niveles haya venido mejorando muy gradualmente, la brecha se está ampliando entre las entidades que muestran mejores niveles de desempeño y las menos favorecidas.

Esto se refuerza, por supuesto, con los indicadores de logro o de resultados educativos, si se ven las pruebas estandarizadas: PISA, ENLACE, PLANEA, las cuales, en países como México, no acaban midiendo lo que los estudiantes aprenden pero sí son un indicador de déficit educativo muy contundente, miden más lo que no saben que lo que sí. Y en ellas se vuelve a demostrar o se reitera, primero, que en la población en primaria y secundaria no alcanzan ni siquiera los niveles mínimos de logro esperados, por ejemplo, y esto encierra varias paradojas, la prueba PISA 2015 nos dice de los jóvenes de 15 años, porque para ellos se aplica esa prueba, más de la mitad de todos los que presentan la evaluación apenas alcanzan los niveles 0 y 1 en una escala de 6, y la suma del grado 5 y 6 ni siquiera corresponde al 1% del total, lo cual está complicado; son muy contundentes esas pruebas estandarizadas de alcance internacional para mostrar el déficit de resultados que se observan. Y la paradoja es que a los 15 años, según la prueba PISA, los jóvenes saben en matemáticas más o menos hasta suma y resta de quebrados, más calcular áreas en polígonos regulares, más la ecuación de primer grado con una incógnita, hasta ahí llegaron, la mitad; y a los

18 los mandan a un Instituto Tecnológico a estudiar una ingeniería, a los mismos. ¿Cómo hace el bachillerato para cubrir ese déficit en 2 o en 3 años? Realmente está complicado, no lo digo con ningún afán despreciativo, a los 15 años los jóvenes no saben más que aritmética y dos años después a la Universidad Tecnológica, a la Politécnica, al Instituto Tecnológico, porque es lo que a ellos les toca, porque es lo único que ponen en los lugares donde ellos viven. ¿Y qué va a pasar después? que dos años más tarde se tienen que salir, ni tienen vocación para estudiar robótica o ingeniería de sistemas por ejemplo, ni los conocimientos mínimos indispensables para enfrentar una formación de corte tecnológico superior y por ello los Institutos y las Universidades Tecnológicas o Politécnicas muestran los indicadores inferiores en términos de eficiencia y resultados.

Ha habido en el plano internacional todo un movimiento, el proyecto de educación para todos y por supuesto las consideraciones de UNESCO y UNICEF para operacionalizar los derechos educativos, que ha abierto una perspectiva renovada en este sentido. Y creo que voy a concluir con dos temas críticos: el primero lo sintetizó muy bien Sylvia Schmelkes cuando escribió:

Los más pobres y quienes proceden de grupos culturales distintos a los de la cultura dominante acceden menos a la escuela, permanecen en ella menos tiempo, transitan por ella de manera más atropellada, aprenden menos cuando están en ella, y lo que aprenden les sirve menos para su vida actual y futura (Schmelkes, 2009, pp. 48-49).

Y segunda, la desigualdad educativa afecta a los pobres, a los habitantes de zonas rurales, a los de las zonas urbanas marginadas, a los de las regiones menos desarrolladas, y de manera especialmente cruda a los pueblos indígenas, y eso se ilustra con muchos números. Pero ¿qué quiere decir eso? que la educación en México, la educación de los y para los más pobres, está cayendo justamente en la trampa de la pobreza, es decir, en que no sirve para salir de esa trampa, una trampa de la pobreza es un fenómeno estructural, no existen los instrumentos y las condiciones para salir de ella y esencialmente se perpetúa. Cuando finalmente

los jóvenes más desfavorecidos logran concluir la secundaria, que todavía no ocurre, la secundaria ya no sirve para nada relevante en el mercado de trabajo formal; y ese fenómeno comienza a repercutir en los niveles subsiguientes: hay menos puestos de trabajo formales que generan fenómenos de inflación y que excluyen también a quienes no poseen las credenciales educativas más altas y más rigurosas. La única forma de salir de esa trampa, de ese círculo vicioso entre educación de mala calidad y pobreza, es poder desarrollar un modelo intencional que destaque de manera prioritaria la atención a las zonas y grupos más vulnerables, es decir, llevar calidad educativa allí donde no la hay. Ya tenemos muchas maneras de medirla, y maneras incluso sofisticadas, ya no es ese el problema, el asunto es cómo se lleva calidad educativa a las zonas más vulnerables. Es un problema que se puede enfrentar y que se debería hacer si queremos comenzar a remediar el gravísimo problema de la injusticia educativa que hoy tenemos en el país.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. USA: Crown Business.
- Acosta, A. (2009). *Príncipes, Burócratas y Gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (19 de mayo de 1992). *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Archer, M. (2003). *Being Human: Structure, agency and the internal conversation*. UK: Cambridge.
- Balbridge, J. V. (1971). *Academic, Governance: Research on Institutional Politic and Decision Making*. Berkeley: Mc Cutchan.
- Banco Mundial (1992) *Educación primaria: documento de política*. Washington: Banco Mundial.
- Bensimon, E. (1991). The Meaning of "good presidential leadership". A frame analysis. En M. W. Peterson (Ed.) *Organization and Governance in Higher Education* (pp. 421-431). Estados Unidos: ASHE Reader Series.
- Bertely, M. (2013). Debates conceptuales sobre educación multicultural e intercultural. En M. Bertely, G. Dietz y M. G. Díaz (Coords.), *Multiculturalismo y Educación 2002-2011* (pp. 41-80). México: COMIE/ANUIES.
- Birnbaum, R. (1988). *How Colleges Work?* Estados Unidos: National Center for Postsecondary Governance and Finance.
- Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México.
- Blanco, E. (2014) Interrupción de la asistencia escolar: desigualdad social, instituciones y curso de vida. En E. Blanco, P. Solis y H. Robles, (Coords.). *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México* (pp. 39-70). México: INEE.
- Blanco, E., Solis, P., y Robles, H. (Coords.) (2014). *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México*. México: INEE.

- Bornstein, R. (2004). *Legitimacy in the academic presidency. From entrance to exit*. Estados Unidos: American Council on Education, Praeger Publishers.
- Bourdieu, P. (1972). *La opinión pública no existe*. Trabajo presentado en Noroît (Arras). Recuperado de https://sociologiac.net/biblio/Bourdieu_OPE.pdf
- Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI.
- Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Casanova, H. (2018). La política educativa gubernamental 2012-2018. En P. Ducoing (Coord.). *Educación Básica y Reforma Educativa*. México: UNAM-IISUE (en prensa).
- CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- CIEES (s.f.) Histórico de programas evaluados. Recuperado de: <http://www.ciees.edu.mx/index.php/publicaciones/historico>
- Clark, B. (2001). The entrepreneurial university: New foundations for collegiality autonomy and achievement. *Higher Education Management*, 13(2), 9-24.
- Cohen, M. D. y March, J. G. (1974). *Leadership and Ambiguity. The American College President*. Nueva York: Mc Graw Hill.
- CONACYT (s.f.). PNPC. Sistema de consultas. Recuperado de: <http://svrtmp.main.conacyt.mx/ConsultasPNPC/intro.php>
- De Ibarrola, M., Bernal, E., Martínez, E. y Valdivieso, A. (2014). La formación para el trabajo en la Ciudad de México. Informe sobre la problemática de la transición del sistema educativo al mercado de trabajo y las políticas públicas para enfrentarla en los últimos 17 años. Documento de trabajo no publicado (2 volúmenes)
- Delanty, G. (2001). *Challenging Knowledge. The University in the Knowledge Society*. Reino Unido: SRHE y Open University Press.
- Dussel, I. (2004). *Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas*. Argentina: Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/dussel.pdf>

Dussel, I. (Julio-Agosto 2015). Deudas y desafíos de una nueva agenda en educación. *Nueva Sociedad*, 257, 65-76. Recuperado de:
http://nuso.org/media/articles/downloads/2.TC_Dussel_258.pdf

Ghani, A. y Lockhart, C. (2008). *Fixing Failed States*. England: Oxford University Press.

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1997). *La nueva producción del conocimiento*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.

Gil, M. (2004). Amor de ciudad grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México. En P. Altbach (coord.). *El ocaso del gurú*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Gil, M., Mendoza, J., Rodríguez, R. y García, M. (2009). *Cobertura de la Educación Superior en México. Tendencias, Retos y Perspectivas*. México: ANUIES.

Gobierno de la República (2013). *Reforma educativa: Resumen ejecutivo*. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf

Habermans, J. (1980). *Toward a Rational Society. Student Protest, Science and Politics*. London: Eng.Heinemann Educational Books.

Ibarra, E. (2010). Exigencias de organización y gestión en las universidades públicas mexicanas: de su pasado político a sus mercados presentes. En D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter (Coords.) *Las universidades públicas mexicanas en el 2030: Examinando presentes e imaginando futuros* (pp. 55-92). Ciudad de México: CEIICH-UNAM/UAM-Cuajimalpa.

INEE (2013). *Panorama educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: INEE.

- INEE (2014). *Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México: INEE
- INEE (2015). *Reforma educativa. Marco normativo*: México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- INEE (2016a). *Panorama educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: INEE.
- INEE (26 de agosto de 2016b). La evaluación del desempeño docente. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/582-servicio-profesional-docente>
- INEGI (2015) *Encuesta Intercensal 2015: Educación 3*. Estimadores de la población de 15 años y más y su distribución porcentual según condición de alfabetismo y sexo por tamaño de localidad y grupos de edad. Recuperado de:
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- Kerr, C. y Gade, M. L. (1986). *The many lives of academic presidents: time, place and character*. Estados Unidos: AGB.
- Kezar, A., Carducci, R. y Contreras-McGavin, M. (2006). Rethinking the “L” world in higher education. The revolution research on Leadership. *ASHE Higher Education Report*, vol. 31, No. 6.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (11 de septiembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Ley General del Servicio Profesional Docente (11 de septiembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*, México.
- López, R. (2007). Four trajectories of rectors in Mexican public universities. *Higher Education*, 54(6), 795-817.
- López, R., González O. M., Mendoza J. y Pérez J. (2011). El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, No. 51, 1021-1054.

- López, R. (2013). Percepción de académicos, directivos y funcionarios sobre la legitimidad y liderazgo de los rectores de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 18, No. 58, 811-837.
- Marginson, S. y Considine, M. (2000). *The Enterprise University*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Marginson, S. y Ordorika, I. (2010). *Hegemonía en la era del conocimiento*. México: UNAM-Seminario de Educación Superior.
- Mendoza, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: De la planeación al Estado evaluador*. México: CESU-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Millet, J. D. (1962). *The academic community: An Essay on organization*. New York: Mc Graw Hill.
- Sistema de Evaluación Docente de Chile (s.f.). Ministerio de Educación. Recuperado de: <https://www.docentemas.cl/index.php>
- Muñoz, H. (2006). *Políticas para desarrollar la educación superior pública*. México: UNAM-Seminario de Educación Superior/ Miguel Ángel Porrúa.
- Muñoz, H. y Rodríguez, R. (2004). La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana. *Cuadernos del Seminario de Educación Superior*, No.1, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Narro, J., Pérez, J. A., Moctezuma, D. y Muñoz, H. (2012). *Políticas de Juventud. Una propuesta para el México del Siglo XXI*. México, UNAM/M. A. Porrúa.
- Narro, J., Martuscelli, J. y Bárzana, E. (Coords.) (2012). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. México: UNAM.
- Nussbaum, M. (2012). *Sin fines de lucro*. Argentina: katz eds.
- OCDE (2017). *Estudios Económicos de la OCDE*. México, 2017. Recuperado de: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- Ordorika, I. (2004). El mercado en la academia. En Autor (coord.). *La academia en jaque*. México: CRIM-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Pacto por México (2012). Acuerdos.

- Presidencia de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de la República. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>
- Presidencia de la República (2016). *4to. Informe de Gobierno 2015-2016*. México: Presidencia de la República. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>
- Presidencia de la República (2017). *5to. Informe de Gobierno 2016-2017*. México: Presidencia de la República. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/>
- Porter, L. (2003). *La universidad de papel. Ensayos sobre la educación superior en México*. México: CEIICH-UNAM.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rockwell, E. (2013). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: Resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa. En R. Ramírez (Coord.) *La reforma constitucional en materia educativa: Alcances y desafíos* (pp. 77-109). México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Rubio, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: Un balance*. México: SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Rueda, M. (2016). El PSE y los temas transversales del sistema educativo. *La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites*. Documentos de investigación. México: IBERO-Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, pp. 17-30.
- Schmelkes, S. (2009). Equidad, diversidad, interculturalidad: las rupturas necesarias. En A., Marchesi, J. C., Tedesco y C., Coll, (Coords.) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (pp. 47-56). Madrid: OEI-Fundación Santillana.
- Seminario Permanente de Desigualdad Socioeconómica (s.f.). Colegio de México.
- Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

- SEP. Estadística básica del sistema educativo nacional, ciclos escolares: 1993-1994, 1998-1999, 1999,2000, 2001-2002, 2002-2003, 2004-2005, 2005-2006, y 2015-2016
- SEP. Sistema Educativo Nacional. Principales cifras, ciclos escolares, 1999- 2001, 2001- 2002, 2006- 2007, 2007-2008, 2009-2010, 2010- 2011, 2012- 2013, 2013- 2014
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: SEP.
Recuperado de:
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf
- SEP (2014). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Recuperado de: <http://cemabe.inegi.org.mx/>
- SEP (diciembre 2015). *Diagnóstico ampliado del programa de la Reforma Educativa U082*. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50174/Diagnostico_Ampliado.pdf
- SEP (31 de marzo de 2016a). Comunicado 140.- Tendrán energía eléctrica todas las escuelas del país en el marco del programa Escuelas al CIEN: Nuño Mayer. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-140-tendran-energia-electrica-todas-las-escuelas-del-pais-en-el-marco-del-programa-escuelas-al-cien-nuno-mayer>
- SEP (2016b) *El modelo educativo 2016*. México, SEP. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114501/Modelo_Educativo_2016.pdf
- SEP (2016c). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2015-2016*. México: SEP.
- SEP (2016d). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. México: SEP.
- SEP (2016e) *Informe de resultados de evaluación del desempeño docente. Ciclo 2015-2016 (Presentación)*.

- SEP (2017a). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. México, SEP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacion_Obligatoria.pdf
- SEP (18 de octubre de 2017b). Conferencia de prensa del Secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, sobre el regreso a clases; reubicación de alumnos, y reconstrucción de escuelas afectadas por los sismos. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/prensa/conferencia-de-prensa-del-secretario-de-educacion-publica-aurelio-nuno-mayer-sobre-el-regreso-a-clases-reubicacion-de-alumnos?idiom=es>
- SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016.
- Shorris, E. (2000). *Riches for the poor. The Clemente Course for the Humanities*. New York: W.W. Norton & Co.
- Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: GRA.
- Stroup, H. (1966). *Bureaucracy in Higher Education*. Nueva York: The Free Press.
- Suarez, M. H. (2005). Jóvenes mexicanos en "la feria" del mercado de trabajo. *Cuadernos del Seminario de Educación Superior*. No.4, México, SES-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Suárez, M. H. y H. Muñoz (octubre-diciembre 2016). ¿Qué pasa con los académicos? *Revista de la Educación Superior*, núm. 180, vol. 45, México, ANUIES.
- Tapia, L. A., y Valenti, G. (2016). Desigualdad educativa y desigualdad social en México. Nuevas evidencias desde las primarias generales en los estados. *Perfiles Educativos*, 151 (XXXVII), 32-51. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v38n151/0185-2698-peredu-38-151-00032.pdf>
- Tedesco, J. C. (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, J. C. (2011). Los desafíos de la Educación Básica en el Siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 31-47.

- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional San Martín.
- Terigi, F. (febrero, 2010). Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares. Trabajo presentado en Jornada de apertura, Ciclo lectivo 2010. Recuperado de http://www.chubut.edu.ar/concurso/material/concursos/Terigi_Conferencia.pdf
- Therborn, G. (2016). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (2000). *¿Podremos vivir juntos?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Trow, M. (1991). Comparative reflections on leadership in Higher Education. En M. W. Peterson (Ed.) *Organization and Governance in Higher Education* (pp. 355-368). Estados Unidos: ASHE Reader Series
- Valenti, G., y Varela G. (1997). El sistema de evaluación de las IES en México. *Política y Cultura*, núm. 9, 131-147 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.
- Videgaray, K. (2015). *Análisis longitudinal del registro nacional de alumnos sobre trayectorias educativas*. México: INEE.
- Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*. Argentina-México: Fondo de Cultura Económica.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. En M. W. Peterson (Ed.) *Organization and Governance in Higher Education* (pp. 103-117). Estados Unidos, ASHE Reader Series.