

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

REFORMA DE LA EDUCACIÓN.

Sylvia Irene Schmelkes del Valle.¹

1. POR QUÉ LA EDUCACIÓN.

En una sociedad moderna la educación debe estar a disposición de toda la población, sobre todo de las generaciones jóvenes, y asegurar en ellos resultados que permitan su adecuado desempeño en la vida económica, social, cívica y familiar (OCDE, 2015). Cuando esto no se logra —o no con todos, o no debidamente—, es necesario revisar los sistemas educativos e impulsar reformas que lo permitan. La educación es entendida por las sociedades actuales como un componente esencial para su desarrollo. Una educación deficiente es síntoma de una sociedad con problemas.

Lo anterior es así porque históricamente se han demostrado los efectos de la educación sobre los individuos y sobre las sociedades. Entre éstos están los siguientes.

- a) La empleabilidad. Los sujetos más educados resultan más *empleables*; en las sociedades donde esto funciona, existe menor desocupación entre personas con mayores niveles de escolaridad.
- b) La productividad. Los sujetos más escolarizados son también personas económicamente más productivas.
- c) La movilidad social. Una mayor escolaridad que la de los padres permite mejores niveles de ingreso, y por lo mismo, la posibilidad de niveles de vida superiores que la de los progenitores, y se produzca permeabilidad social.
- d) El capital social. En las sociedades más educadas existe más confianza en los otros y en las instituciones y por lo mismo, un tejido social más firme y menores niveles de violencia e inseguridad (Helliwell y Putnam, 2007; Coleman, 1988).

¹ Socióloga, Maestría en Investigación y Desarrollo Educativo por la Universidad Iberoamericana. Investigadora de la educación desde 1970. Ha publicado más de 150 trabajos, entre libros y artículos, sobre los temas de calidad de la educación, educación de adultos, formación en valores y educación intercultural. Fundó y fue Coordinadora General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (2001-2007). Fungió como presidente de la Junta de Gobierno del Centro de Investigación e Innovación Educativa de la OCDE (2002-2004). Recibió la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por la República Checa y por la UNESCO, en 2008. Dirigió el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana Cd. de México de 2007 a 2013. Actualmente es Consejera Presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Es Investigadora Nacional nivel III.

La Educación y la Cultura

- e) La democracia y la responsabilidad ciudadana. En las sociedades más escolarizadas, la democracia funciona adecuadamente. Existe alternancia en el poder; hay mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia y existe un ejercicio adecuado de la responsabilidad ciudadana.
- f) La mayor escolaridad de una generación también ha demostrado tener efectos positivos en su salud física y psicológica, así como en la de la generación siguiente (Cutler y Lleras Muney, 2007; Calderón, 2009), en la reducción de la fertilidad (Castro Marín, 1995; Breierova y Duflo, 2002) y sobre la escolarización de los hijos. Se ha demostrado asimismo que la escolaridad mejora la capacidad de tomar decisiones y de enfrentar incertidumbres.

Estudios recientes (Muñoz Izquierdo, 2009) han demostrado que estos efectos son mucho más evidentes cuando se trata de una escolaridad con calidad, es decir, cuando ésta asegura aprendizajes reales. Así, no basta con ir a la escuela: es necesario que lo que en ella se aprende responda a las necesidades de la vida.

De este modo se espera que la educación tenga un impacto sobre aspectos esenciales para el desarrollo económico y social de un país, por ello el presupuesto destinado a la educación se considera esencial y debe ser visto no como un gasto, sino como una inversión. Cuando en un país existen problemas de empleo y productividad, cuando la movilidad social es escasa o hay estancamiento, cuando las leyes se burlan o no se cumplen y prevalecen la inseguridad y la violencia; cuando la vida democrática es frágil y el comportamiento cívico de la población es inadecuado y cuando hay problemas de salud pública, es necesario revisar lo que está ocurriendo en el interior del sistema educativo.

De esta manera, una reforma de la educación pretende atender aquellos aspectos del funcionamiento del sistema educativo que impiden que la educación obtenga los efectos que se esperan de ella. Se pretende lograr un sistema educativo equitativo; que asegure aprendizajes relevantes, es decir, que sea de calidad, que demuestre su capacidad de preparar a los estudiantes para las exigencias de la sociedad actual y del futuro previsible. Para ello, debe contar con escuelas funcionales y adecuadamente dotadas de la infraestructura, el equipamiento y los insumos necesarios para constituir verdaderos contenedores del hecho educativo, debe asegurar que los docentes estén debidamente formados para tener una práctica docente inclusiva y efectiva, debe desarrollar programas educativos que permitan atender las causas de los problemas que en última instancia impiden que se cumpla cabalmente el derecho de todos y todas a una educación de calidad, y debe definir políticas educativas pertinentes

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

para el desarrollo estratégico de la educación en el país. Para lograr lo anterior, es conveniente que cuente con un sistema de evaluación capaz de descubrir y dimensionar los problemas existentes, de monitorear el avance hacia su solución, y de proponer acciones para su debida atención.

2. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

México ha desarrollado varias reformas educativas a lo largo de la historia reciente de su educación. La primera más importante del siglo pasado fue la educación socialista, llevada a cabo durante la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, que pretendió asegurar una educación popular y laica y una orientación clara de la educación hacia el trabajo y la productividad, sobre todo de obreros y campesinos, con el propósito de elevar el nivel de vida de los trabajadores (Quintanilla y Vaughan, 1997). Aunque fue una reforma corta, vigente sólo durante el periodo presidencial de Cárdenas, tuvo un impacto importante en la orientación de la educación nacional.

La segunda gran reforma del siglo pasado fue la que se derivó del llamado Plan de Once Años, diseñado por Jaime Torres Bodet durante la presidencia de Adolfo López Mateos (Torres, 1985). Resultado del primer diagnóstico sobre la cobertura educativa de educación primaria en el país; el Plan fue diseñado para extender los servicios de este nivel educativo a toda la población. Implicó la formación de muchos docentes, la disminución del horario escolar por la necesidad del uso intensivo de las instalaciones en algunos casos en tres turnos, y la construcción de nuevas escuelas sobre todo en zonas rurales. Fue una experiencia muy importante de expansión acelerada de la educación primaria en el país pues veinte años después de su implementación pudo afirmarse que se había universalizado el ingreso a dicho nivel educativo en el país. De esta época data también el libro de texto gratuito.

En 1972, con el propósito explícito de renovar la educación nacional para atender los problemas que habían conducido a la protesta masiva de los estudiantes y al trágico desenlace del movimiento estudiantil dos años antes, el presidente Luis Echeverría emprendió una reforma educativa orientada fundamentalmente a la modernización del currículum de educación primaria y secundaria. En la educación primaria se desarrolló el programa de alfabetización, de acuerdo con el método global de análisis estructural, se introducen las matemáticas modernas; en ciencias naturales se incluye la educación sexual y en secundaria la enseñanza se diseña por áreas en lugar de asignaturas.

La Educación y la Cultura

En 1980 se llevó a cabo el Programa de Primaria para Todos los Niños que, sin ser una reforma educativa propiamente dicha —no implicó modificaciones estructurales ni curriculares—, sí permitió realizar esfuerzos para hacer llegar la educación primaria a la mayor parte de las poblaciones del país (Solana, 1982).

El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado en 1992 por el titular del Poder Ejecutivo, Ernesto Zedillo, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se propone cuatro transformaciones fundamentales: la descentralización de la educación básica y normal, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, la revaloración magisterial y el fomento de la participación social en educación. Este acuerdo, que pretendía acercar la toma de decisiones a los lugares donde ocurría el hecho educativo, así como lograr una mayor eficacia de la educación nacional, dio lugar a la Ley General de Educación que, entre otras cosas, establece un capítulo sobre equidad educativa e incluye en la educación obligatoria un grado de preescolar y la secundaria.

El propósito de revalorar la función magisterial condujo, entre otras cosas, al establecimiento de Carrera Magisterial como un esquema de promoción horizontal de los maestros en servicio, que pretendió resarcir el poder adquisitivo del magisterio con un mecanismo ligado al mérito (Latapí, 2004).

En épocas posteriores se realizaron pactos educativos con el SNTE a fin de mejorar la calidad de la educación básica. El primero de ellos fue el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, firmado en 2001, que reunió a diversos sectores de la población nacional, además de a las autoridades educativas y al Sindicato, en un esfuerzo conjunto por elevar los niveles de aprendizaje de los alumnos de educación básica del país. El segundo fue la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada en 2008 entre el titular del Ejecutivo federal, Felipe Calderón, y la titular del SNTE, con el mismo propósito.

Todo lo anterior representa un antecedente a la reforma educativa de 2013. En las reformas y pactos, se planteó la necesidad de aumentar la cobertura del Sistema Educativo Nacional (SEN), de mejorar la equidad con la que se ofrece la educación a los diversos sectores poblacionales y entidades federativas del país de elevar la calidad de los aprendizajes y de transformar la organización del SEN a fin de poder brindar un mejor servicio. Si bien hubo avances en todos estos rubros, la educación nacional todavía adolece de un conjunto de problemas, algunos de los cuales buscan ser atendidos por la reforma educativa en marcha.

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

3. LOS AVANCES.

Sin duda, México ha llevado a cabo importantes avances en la educación nacional. El más significativo fue el crecimiento del SEN, ocurrido sobre todo a partir de mediados del siglo pasado, mediante el cual no solamente ha sido posible enfrentar el aumento poblacional, que en algunos de esos años fue acelerado, sino además expandir el sistema educativo tanto horizontal como verticalmente. Desde mediados del siglo pasado hasta 2010, la población nacional creció 4.5 veces, la población de alumnos inscritos en el sistema educativo lo hizo 10.6 veces, y el número de escuelas, 10.1 veces. En este periodo, la población analfabeta de México descendió de 43 a 5.4 millones, en gran parte debido a la escolarización de la población joven. Por su parte, el número de maestros se multiplicó por un factor de 20 (SEP, 2015).

En México la educación obligatoria era de seis años hasta 1993; en ese año, se agregaron un grado de educación preescolar (obligatorio para el Estado, no para la población) y la educación secundaria. Más tarde, se decretó que el tercer grado de educación preescolar fuera obligatorio para la población a partir del ciclo escolar 2004-2005, el segundo grado desde el ciclo 2005-2006, y que el primero —para niños de tres años— tendría ese mismo carácter a partir del ciclo 2008-2009. Cabe señalar que éste último todavía no logra la expansión suficiente. Por su parte, la obligatoriedad de la educación media superior obtuvo definición en el artículo 3.º constitucional en el año 2012, en el que se establece como plazo para su universalización al ciclo escolar 2021-2022.

Estos avances han permitido que en México la escolaridad promedio de la población se haya venido elevando de manera consistente, hasta alcanzar en 2012 8.8 grados, lo que equivale prácticamente a la secundaria completa. En 1970 la escolaridad promedio era de 3.4 grados, lo que significa un aumento de 1.2 años por década (INEE, 2014).

También se han registrado avances en la organización del SEN, fundamentalmente a través de la descentralización de la educación. Esto significa haber entregado a las entidades federativas la administración de la educación básica y normal; en los últimos 20 años, los estados han progresado en la conducción de sus sistemas educativos. Con ello se han acercado las decisiones al espacio en el que tiene lugar el hecho educativo, y se han podido adaptar modelos estandarizados de funcionamiento estructural a las condiciones específicas de cada entidad federativa.

Pedagógicamente, se han dado importantes pasos en la definición de las metodologías educativas que supone el *currículum* en la educación básica y media superior. De metodologías fundamentalmente memorísticas, prevalecientes durante el segundo tercio del siglo XX, se ha transitado hacia perspectivas más activas como el constructivismo

La Educación y la Cultura

y más recientemente, los enfoques por competencias. Si bien estas metodologías son más exigentes para los docentes, dan a los alumnos un mayor protagonismo en su proceso de aprendizaje y son capaces de desarrollar en ellos habilidades de pensamiento básicas y superiores. De la misma manera, se han añadido áreas de conocimiento desarrolladas más recientemente, como la educación ambiental, y se han realizado esfuerzos importantes por incorporar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la enseñanza y a los procesos de aprendizaje.

4. LOS DESAFÍOS.

A. LA INSUFICIENTE COBERTURA EDUCATIVA.

A pesar de estos avances, el SEN aún está lejos de representar el que México merece y lejos también de alcanzar los resultados de otros países con similares o mayores niveles de desarrollo.

La cobertura educativa todavía representa un problema no resuelto totalmente. El Censo Nacional de Población llevado a cabo en 2010 reporta 3.9 millones de niños entre los 3 y los 14 años de edad fuera de la escuela; la gran mayoría son de preescolar (45% de 3 a 5 años no asiste), y fundamentalmente del primer grado de ese nivel educativo (casi 80% de los niños de 3 años no asiste). Además, 407 mil niños en edad de cursar la educación primaria (3.1%) y 539 mil jóvenes en edad de acudir la secundaria (8.3%) no están en la escuela. En el caso de la educación media superior, según el Censo para el 2010, sólo asistían a la escuela 67% de los del grupo de edad correspondiente (15-17 años) (INEGI, 2011).

En educación superior, la cobertura en 2013 fue de apenas 28.6% del grupo de edad 18-23 años. Esto ubica a nuestro país en un lugar lejano respecto de otros de mayor nivel de desarrollo, pero incluso de países como Argentina, con una cobertura de 65%, y Chile, con 53% (SITEAL, 2015). En parte la educación superior se encuentra estrangulada por la falta de egreso del nivel inmediato inferior, pues a instituciones de ese nivel se inscribe 85% del egreso de la educación media superior. La meta para el sexenio en curso es la de lograr 40% de cobertura, pero se antoja difícil por la cantidad de recursos requeridos y porque, para entonces, no estará universalizada la educación media superior.

De esta manera, México todavía tiene retos importantes que enfrentar para asegurar que toda su población en edad de cursar la educación obligatoria se encuentre en la escuela, y contar con las bases para lograr una población altamente educada.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

B. LA DEFICIENTE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.

Este es un problema ampliamente reconocido y respecto del cual se cuenta con indicadores sólidos procedentes de pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales aplicadas en nuestro país. En general, los resultados indican que alrededor de la mitad de los estudiantes mexicanos se encuentra por debajo del nivel fijado por la prueba PISA para identificar los aprendizajes necesarios para responder a las demandas de la sociedad moderna. En la aplicación de esta prueba en 2012, 55% de los alumnos de 15 años obtuvieron resultados por debajo de este nivel en Matemáticas. En las otras dos áreas evaluadas los resultados no son mucho mejores: el 47% en Ciencias y 41% en Lectura se ubicaron en dicho nivel (INEE, 2013).

Aunque los resultados de las pruebas nacionales son mejores, la situación no deja de ser preocupante. En el caso de la prueba EXCALE, desarrollada y aplicada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), los resultados para sexto de primaria en 2013 arrojaron que 18% de los alumnos se encuentra por debajo del nivel básico en Lectura, y 17% en Matemáticas (INEE, 2015a). Los datos de la prueba aplicada en 2012 en tercero de secundaria indican que la situación es más grave: 36% de los estudiantes se encuentra en el nivel por debajo del básico en lectura y 52% lo hace en matemáticas (INEE, 2015b).

Estos datos nos indican que porcentajes importantes de los alumnos del país no están logrando los resultados esperados de su escolaridad, lo cual conduce a señalar que existe un problema de calidad de la educación, que si bien se explica por muchos factores, como veremos a continuación, urge a revisar de manera profunda la manera como se enseña en nuestras aulas, como se gestionan las escuelas, y como llegan a éstas los programas de desarrollo educativo orientados a asegurar una educación de calidad.

C. LA INEQUIDAD EDUCATIVA.

Nuestro sistema educativo es profundamente desigual. En México existen fuertes correlaciones entre el nivel de escolaridad alcanzado y el aprendizaje logrado, por un lado, y el hecho de nacer en una zona urbana o rural, pertenecer o no a una familia indígena, vivir o no en una zona marginal, y contar con determinado nivel de ingreso familiar. También existen correlaciones fuertes entre la escolaridad promedio, el aprendizaje logrado y el Producto Interno Bruto de la entidad federativa en cuestión. Todo indicador de desarrollo educativo —así como los resultados de las pruebas de logro académico— varía en función de las características de la población referidas a su nivel de pobreza, al tipo de zona donde se vive, y al hecho de pertenecer o no a una familia indígena (INEE, 2014a; INEE, 2014b).

La Educación y la Cultura

La educación es sin duda el mecanismo igualador por excelencia. Es la educación la que permite niveles necesarios de movilidad y permeabilidad social. La educación es la vía legítima para el mejoramiento intergeneracional de los niveles de vida. La población deposita confianza en la educación y está dispuesta a sacrificar importantes ingresos con el fin lograr niveles más altos de escolaridad para sus hijos. Sin embargo, cuando, como en nuestro país, los logros educativos se asocian de forma tan estrecha con las características de las familias de origen, y cuando la función que cumple la educación es la de reproducir las desigualdades sociales existentes, esta importante función igualadora pierde fuerza y la necesaria permeabilidad social que debe tener toda sociedad deja de cumplirse.

D. EL REZAGO EDUCATIVO.

En México, de acuerdo con el Censo de 2010, 31.9 millones de personas de 15 años y más no habían concluido su educación básica (INEGI, 2015). Si bien los porcentajes de rezago disminuyen notablemente con el grupo de edad como consecuencia de la expansión educativa reciente, todavía existen en el país 5.4 millones de analfabetas, 10.1 millones de personas de ese grupo de edad no han concluido la educación primaria, y 16.4 no han concluido la educación secundaria. Esto representa 40.7% de la población de 15 años o más, y es una clara expresión de la deuda histórica que México tiene con su población adulta. Enfrentar el reto de proporcionar la educación básica completa a la población en rezago, es labor de las instituciones dedicadas a la educación para adultos en el país, y notablemente del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Actualmente una importante campaña promete alfabetizar a 2.2 millones de mexicanos, ofrecer primaria a otros tantos, y ofrecer la secundaria a 3.1 millones de personas. Se espera que pueda lograrse un reto tan difícil, pero incluso al conseguirlo estaremos lejos de atender este rezago histórico que impide a una proporción considerable de la población nacional lograr el nivel educativo básico que el país ha definido para la población.

Es importante evitar que en el futuro este rezago siga creciendo. Para ello, es necesario asegurar una eficiencia terminal de 100% en educación primaria y secundaria; si bien para la primera estamos cerca de lograrlo, en el caso de la segunda, debido fundamentalmente al abandono escolar, la eficiencia terminal es de 85.9%, por lo que 14 de cada 100 alumnos se suman al rezago escolar cada año. En el caso de la educación media superior, la eficiencia terminal es de apenas 64.7% (SEP, 2015). Si bien ya se ha establecido la obligatoriedad de este nivel y se prevé su universalización para el ciclo escolar 2021-2022, a quienes no la concluyen todavía no se les considera como parte del rezago escolar. No obstante, preocupa el hecho de que 35 de cada 100 personas que

ingresan a este nivel educativo no logran terminarlo en tres años, situación que impone serios límites a la pretensión de universalizar la educación media superior.

5. LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS.

La investigación educativa realizada en el país ha permitido conocer las raíces más importantes de los problemas anteriores. Las causas pueden dividirse en históricas, externas e internas al propio sistema educativo.

Entre las causas históricas, una tiene que ver con la manera como se concibió el sistema educativo desde su fundación en 1921. Se pensó en construir un sistema homogéneo, en el que todas las escuelas fueran iguales e hicieran lo mismo. De esta forma habría calidad, se pensaba, pues se seguiría un mismo currículum definido centralmente, y habría equidad, pues todas las escuelas harían lo mismo. Se montó una estructura piramidal para garantizar que esto fuera así: supervisiones escolares encargadas de asegurar que en las escuelas, con sus directores al frente, se siguieran estos preceptos. La diversidad del país y la forma desigual de tratamiento desde el centro de los diferentes tipos de escuelas a lo largo de los años generaron inequidad en lugar de la deseada igualdad. Por su parte, la estructura piramidal supuso que los directores y maestros de las escuelas debían seguir instrucciones, cuando en los hechos toman decisiones que van perfilando la personalidad de cada escuela como algo propio. Esta concepción original del ideal de sistema homogéneo no fue capaz de producir, en casi un siglo, un sistema educativo de calidad con equidad.

Otra causa histórica tiene que ver con la forma como creció el SEN. Si bien las zonas rurales recibieron un primer impulso de gran importancia a través de la Escuela Rural Mexicana, con el tiempo el sistema educativo se fue consolidando en su crecimiento en las zonas urbanas y en las más desarrolladas, y poco a poco se extendió para asegurar escuelas primarias completas en las zonas rurales e indígenas. A este modelo de crecimiento se le conoce como *derrame paulatino de beneficios*. Cuando en las zonas rurales dispersas comenzaron a completarse los seis grados en las escuelas primarias, ya en las zonas urbanas se había extendido la educación secundaria, de manera tal que en estas últimas ya se hacía necesario un certificado de secundaria para conseguir trabajo. Ello, en sí mismo, supuso un crecimiento desigual y asimétrico del SEN.

Una tercera causa histórica fundamental tiene que ver con la importancia del magisterio, y su organización sindical, para la estructura política mexicana. La escuela fue, desde muy temprano en el siglo pasado, la instancia de gobierno mejor distribuida a lo largo

La Educación y la Cultura

y a lo ancho de la República mexicana. Esto hizo que se recurriera al magisterio con fines de control de la población nacional, y muy especialmente con propósitos electorales en favor del partido hegemónico. A cambio de este importante papel, eficientemente cumplido por el magisterio organizado, la organización sindical recibió una gran cantidad de beneficios que le otorgaron funciones superiores a las propias de un sindicato, el cual debería limitarse a defender los derechos laborales de sus agremiados y a opinar de manera informada en cuestiones educativas. Desde antes de medio siglo, el SNTE ya cumplía funciones propias del Poder Ejecutivo, al participar de manera paritaria en comisiones que tomaban decisiones importantes en materia educativa, tales como la asignación de plazas y los movimientos de personal. Muchas de estas decisiones se tomaron en respuesta a intereses gremiales y políticos más que educativos, y se hizo difícil impulsar reformas necesarias en la materia (Arnaut, 1988).

La causa externa fundamental de los problemas descritos se encuentra en la pobreza, que afecta a más del 50% de la población nacional. Se sabe que la pobreza afecta el logro educativo por varias vías. En primer lugar, los costos directos e indirectos o de oportunidad de la educación excluyen a los pobres de sus beneficios. Además, la pobreza tiene consecuencias en la nutrición que se sabe repercuten en las capacidades de aprender. La pobreza, por otro lado, conduce a que las familias requieran del trabajo de sus hijos, en ocasiones desde edades muy tempranas, lo que impide que estos niños vayan a la escuela o permanezcan en ella por el tiempo suficiente para concluir ciclos escolares. Este fenómeno afecta a 3 millones de niños entre los 5 y los 17 años, y se acentúa conforme avanza su edad, de forma que se convierte en una causa importante del abandono escolar en secundaria y en la educación media superior (Schmelkes, Ramírez y Nesis, 2014).

Otra causa externa importante tiene que ver con la dinámica demográfica del país. La migración rural-urbana que se acentuó a partir de los años 50 y 60 del siglo pasado, condujo a crecimientos importantes de las ciudades grandes y medianas del país, a ritmos tales que durante mucho tiempo fue difícil planificar la atención educativa en las periferias receptoras de la migración. Por otra parte, en México existen 159,821 localidades con menos de 250 habitantes, a las que es muy difícil llevar el servicio educativo por contar con una población infantil muy pequeña (INEGI, 2015).

Entre las causas internas al sistema educativo, entendiendo por ellas las que dependen de decisiones de política educativa y pueden modificarse mediante decisiones de esa naturaleza, se encuentra en primer lugar el financiamiento. En México la manera como se financia la educación es inequitativa. No existe la garantía de que se destine un mismo monto de recursos a cada niño mexicano, de modo que un niño indígena o rural le cuesta al sistema menos, y probablemente mucho menos, que un niño que

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

asiste a una escuela de clase media urbana. El Estado debería preocuparse por que los niños que se encuentran en condiciones más difíciles —por el lugar en donde viven, la escasa escolaridad de sus padres, la pobreza de su entorno, hablar una lengua diferente a la que se habla en la escuela, o contar con alguna discapacidad que requiere de atenciones educativas especiales— recibieran recursos extraordinarios con el fin de asegurar que todos obtuvieran resultados equiparables. Y en México si bien existen programas compensatorios que se financian con recursos de la banca multilateral, éstos no alcanzan a resarcir las diferencias en el presupuesto, de antemano desigual, destinado a financiar a sus escuelas y sus docentes. Está documentado ya el estado en el que se encuentra la infraestructura y el equipamiento de las escuelas en el país, y es evidente que en las regiones indígenas, más dispersas y más pobres abundan más las carencias (SEP-INEGI, 2013).

En México se ha formado a los docentes en escuelas normales, y desde 1984 la profesión docente ha sido elevada a nivel terciario, por lo que para el ingreso a estudiarla se requiere el bachillerato concluido y como resultado de sus estudios se obtiene un título de licenciatura. La calidad de la formación de los docentes, sin embargo, no necesariamente está a la altura de los requerimientos de calidad y equidad del sistema educativo. Existen en el país 484 escuelas normales, todas ellas muy pequeñas y sin contar con las características propias de una institución de educación superior. Pocos formadores de docentes están contratados de tiempo completo, y un porcentaje menor cuenta con estudios de posgrado. El reciente concurso de ingreso a la docencia arrojó como resultado que 54.6% de los egresados de las normales obtuvo resultados que los colocan como no idóneos para la docencia (INEE, 2015c).

En parte debido a una deficiente formación como docentes, una proporción importante de los maestros de educación básica privilegia, en su enseñanza dentro del aula, metodologías memorísticas que otorgan poco protagonismo a los alumnos en su propio proceso de aprendizaje. En general, recurren poco al trabajo en pequeños grupos homogéneos o heterogéneos, promueven escasamente actividades de indagación e investigación por parte de los alumnos, y no siempre son capaces de construir climas de aula respetuosos, seguros y propicios al aprendizaje. Es cierto que los maestros se encuentran limitados en su desempeño docente, sobre todo en la educación secundaria y media superior, en parte debido a que se les contrata por horas frente a grupo, y a que no disponen de la descarga horaria necesaria para planear sus clases, evaluar a sus alumnos y trabajar para la escuela en la que prestan sus servicios.

Por otro lado, las escuelas de educación básica en el país constituyen en general estructuras débiles frente a lo que deberían ser desde una perspectiva de instituciones autónomas capaces de diseñar y llevar a cabo sus propios planes de mejora. Muchos

La Educación y la Cultura

directores no cuentan con nombramiento y en general la reglamentación de sus funciones les deja poco margen de maniobra para la toma de decisiones. Si bien desde hace algunos años se le ha dado más importancia a la escuela como institución y al papel del director como líder académico, todavía hay un trecho importante por recorrer para convertir a los centros escolares en instituciones fuertes capaces de enfrentar y resolver sus propios problemas. Las estructuras de supervisión también están limitadas debido, principalmente, a la sobrecarga administrativa que recae en la persona del supervisor escolar, de manera que, en general, el apoyo que desde esta importante función debería recibir la escuela está restringido.

6. LA REFORMA EDUCATIVA DEL 2013.

La Reforma Educativa promulgada el 26 de febrero de 2013 pretende atender algunos de los problemas anteriores y allanar el camino para resolver con el tiempo las demás. Se dice que dicha Reforma busca recuperar la rectoría del Estado en materia educativa. En este sentido, atiende la tercera causa histórica mencionada, relativa al control por parte del Sindicato de la carrera laboral de los docentes.

EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE.

La Ley General del Servicio Profesional Docente se concentra, justamente, en dar atención al desorden laboral que se había creado a lo largo de varias décadas por la falta de control sobre las carreras docentes, y ahora regula el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el SEN. De esta manera, el ingreso y la promoción a los puestos directivos se llevarán a cabo por concurso. Durante los primeros dos años, se acompañará a los nuevos docentes en su desempeño y se les evaluará anualmente, lo cual permitirá, entre otras cosas, asegurar que sean los mejores candidatos los que ingresen al Servicio. Con el tiempo esto deberá repercutir sobre una revisión a fondo de la formación inicial que reciben los futuros maestros del país. El importante número de directores que no cuenta todavía con nombramiento podrá presentarse a concurso de promoción y, si éstos son aptos, se regularizará su situación.

Por otra parte, los docentes y directivos que se encuentran en servicio serán sujetos de una evaluación de desempeño que pretende fundamentalmente obtener información acerca de las áreas de oportunidad para su crecimiento profesional a fin de, por un

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

lado, atender a quienes requieren ser fortalecidos en su práctica docente mediante el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela y los sistemas de formación continua de los docentes en servicio, y por otro, reconocer adecuadamente a quienes destacan en su labor. Los docentes, directores y supervisores que obtengan resultados insuficientes en su primera evaluación serán atendidos mediante procesos de acompañamiento, apoyo y formación, y deberán ser evaluados nuevamente al año siguiente. Si en una segunda ocasión obtienen resultados insuficientes, nuevamente serán atendidos. Con ello se busca solucionar parcialmente el problema de la deficiente formación de los docentes en servicio. Ahora bien, si en una tercera ocasión resultan de nuevo con resultados insuficientes —lo cual debería ser improbable—, la Ley estipula que serán retirados de su grupo para desempeñar funciones de naturaleza administrativa, o que podrán optar por el retiro voluntario.

Con base en los resultados, mediante esta evaluación del desempeño docente, y si así se decide como producto de una evaluación adicional, los docentes podrán participar en un esquema de promoción en la misma función o podrán obtener un incremento de horas en el caso de estar contratados por hora-semana-mes, de preferencia en la misma escuela en la que laboran. Con ello se persigue hacer del servicio docente una profesión atractiva, capaz de atraer a los mejores egresados del bachillerato a su formación y a los mejores egresados de la educación superior al Servicio. Los resultados de la evaluación de desempeño también servirán de base para otros reconocimientos temporales o de una sola vez (ver la Ley General del Servicio Profesional Docente).

LA EVALUACIÓN EDUCATIVA.

La Reforma Educativa coloca la evaluación del SEN y de cada uno de sus componentes —alumnos, docentes, instituciones, políticas y programas— en su centro. Con ese fin, en el Artículo 3.º de la Constitución se define que el INEE será un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que a éste le corresponderá evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La evaluación educativa es el segundo pilar de la Reforma Educativa.

El Instituto fue creado en 2002 como organismo descentralizado de la SEP. En 2012 inició una transición, que no se concretó, hacia un organismo desectorizado de la administración pública federal. Durante estos casi 12 años, el Instituto diseñó un conjunto significativo de indicadores de desarrollo del SEN. También llevó a cabo evaluaciones de logro escolar de alumnos de 3º de preescolar, 3º y 6º de primaria, y

La Educación y la Cultura

3^{ro} de secundaria mediante la aplicación de la prueba EXCALE. Condujo un conjunto de estudios sobre la realidad educativa nacional. Esto lo desarrolló con gran solidez técnica, lo que le dio prestigio nacional y posicionamiento internacional. Ciertamente estos antecedentes abonaron a la decisión de otorgarle, como parte de la Reforma Educativa, la autonomía constitucional. La Constitución le da al INEE tres mandatos:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema.
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden.
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social (ver la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación).

Como puede apreciarse, la Reforma Educativa visualiza a la evaluación como generadora de evidencias para contribuir a mejorar el SEN. Habrá que evaluar a los alumnos para mejorar sus aprendizajes, a los maestros para que mejoren su práctica docente, a las escuelas para que funcionen mejor, a los programas educativos para que sean más eficaces y a las políticas educativas para que sean más pertinentes.

La evaluación es conducida por las autoridades educativas federales y locales, y por el propio INEE, que constituyen el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), también creado por la Reforma Educativa constitucionalmente; el INEE coordina dicho Sistema. La autoridad educativa federal es la responsable de evaluar el aprendizaje de los alumnos, pero es el INEE quien diseña las pruebas y define los lineamientos para su aplicación y la comunicación de sus resultados. También es la autoridad educativa federal la que realiza las evaluaciones propias del Servicio Profesional Docente detalladas en el apartado anterior, pero es el INEE quien valida los parámetros e indicadores correspondientes a los perfiles a partir de los cuales se diseñan las evaluaciones, y quien emite los lineamientos para su aplicación y los criterios técnicos para el desarrollo de los instrumentos. Dichos lineamientos son vinculantes, es decir, las autoridades educativas deberán sujetarse a ellos. El INEE por su parte realiza evaluaciones de alumnos, docentes, escuelas, programas y políticas educativas. Mediante la emisión de directrices de política educativa, basadas en las evidencias emanadas de la evaluación, han de hacerse públicas, y serán respondidas de esa manera por la autoridad a quien fueron dirigidas en un plazo no mayor de 60 días.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

De esa manera el INEE contribuye directamente a la mejora de la educación y cumple con el cometido de hacer valer el derecho de todos y todas a una educación de calidad.

La fuerza del Instituto reside en la solidez técnica de las evaluaciones que realiza y de los lineamientos y criterios que emite. Genera evidencias objetivas y científicamente válidas con base en las cuales emite directrices de política educativa. Su autonomía le permite no depender de las administraciones en turno, y su Junta de Gobierno no tiene compromisos partidistas.

Desde la autonomía, el INEE se ha dado un propósito orientador: contribuir, mediante la evaluación, a hacer vigente el derecho de todos y todas a una educación de calidad. También se ha planteado cinco principios de operación:

- a) Evaluar es para mejorar. Una evaluación que no está orientada a la mejora de la educación carece de sentido.
- b) La evaluación persigue la equidad. La evaluación debe buscar descubrir inequidades y dimensionar brechas a fin de que sus directrices puedan orientarse a la disminución de las mismas.
- c) La evaluación es justa. Esto significa fundamentalmente que es técnicamente sólida, que la información que deriva de ella es válida, y que permitirá la toma de decisiones solamente sobre aquello que responde a los propósitos de la evaluación correspondiente.
- d) La evaluación valora y atiende la diversidad. La diversidad del país es un valor, y la evaluación, lejos de realizar simplificaciones artificiales, deberá partir de la diversidad para poder atenderla educativamente.
- e) La evaluación debe realizarse con la participación de la sociedad y de los sujetos evaluados, especialmente del magisterio nacional.

De esta forma, la evaluación conducida y orientada por una institución autónoma que se caracteriza por su solidez técnica y por su compromiso con la mejora educativa se convierte en una pieza clave de los procesos de transformación educativa.

EL SISTEMA DE ASISTENCIA TÉCNICA A LA ESCUELA.

El tercer pilar de la Reforma Educativa es la posibilidad de poner la escuela en el centro del SEN y construir un esquema de asistencia para ésta que permita tomar como insumo los resultados de las evaluaciones para mejorar la gestión escolar y

La Educación y la Cultura

la práctica docente. Con este fin, la Ley General del Servicio Profesional Docente estipula la creación de un Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela, centrado en las nuevas figuras del Asesor Técnico Pedagógico (ATP) —que si bien existía no estaba reglamentariamente reconocido— y del tutor. El ATP tendrá entre sus propósitos centrales recoger los resultados de evaluación para brindar servicios de acompañamiento, apoyo y formación para los directores y docentes de las escuelas, a fin de mejorar sus prácticas. El tutor tendrá como responsabilidad acompañar a los maestros de nuevo ingreso a lo largo de sus dos primeros años de ejercicio profesional. Es así como la evaluación de docentes y directivos se traduce en mejoras educativas, y como la Reforma Educativa atiende los problemas de la deficiente formación docente y de la debilidad de las instituciones escolares. Del buen desarrollo de este Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela dependerá en gran parte que la evaluación sirva en efecto, para mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

OTROS CAMBIOS DERIVADOS DE LA REFORMA EDUCATIVA.

Los tres pilares arriba mencionados —el Servicio Profesional Docente; el otorgamiento de autonomía y de nuevos mandatos al INEE, y el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela— no son los únicos aspectos de la Reforma Educativa en marcha. La propia Ley General de Educación fue modificada a fin de crear el Sistema de Información y Gestión Educativa, con la participación de las autoridades educativas locales, orientado a contar con información oportuna y completa a partir de la escuela sobre estructuras ocupacionales y las plantillas de personal, entre otros aspectos.

La centralidad de la escuela se ha manifestado en el propósito que tiene la Reforma Educativa de fortalecer la autonomía escolar. Para ello, se han reforzado los Consejos Técnicos Escolares y los Consejos Escolares de Participación Social. Los primeros deben trabajar para la mejora de la escuela a partir de un diagnóstico certero de sus principales problemas y del trabajo colegiado hacia un Plan de Mejora Escolar, que deberá ser monitoreado a lo largo del ciclo y evaluado al final del mismo. Los segundos deberán velar por la buena marcha de la escuela y coadyuvar en el cumplimiento de los propósitos del Plan de Mejora Escolar elaborado por los Consejos Técnicos. Los programas de Escuelas de Calidad, Escuelas de Excelencia y Escuela Digna se ponen al servicio de las escuelas para concursar recursos que permitan atender las inversiones necesarias para las mejoras de los planteles.

También se ha creado el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), que sustituye al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

(FAEB) y que se propone, a partir de la centralización a nivel federal de la información de la nómina de personal asignado al SEN, racionalizar el gasto educativo en las entidades federativas.

Durante esta administración ha aumentado considerablemente el número de Escuelas de Tiempo Completo y de Escuelas de Jornada Ampliada. Aprovechando la transición demográfica, y frente a la disminución de la necesidad de los dobles turnos en algunas escuelas urbanas así como a la posibilidad de ampliar las jornadas escolares en algunas escuelas rurales, se ha decidido extender el horario escolar. Esta medida busca propiciar una educación más integral a los alumnos —incluyendo actividades artísticas y físicas—, su adecuada alimentación —en las Escuelas de Tiempo Completo hay comedores— y el mejoramiento de sus aprendizajes. También se avanza el programa de inclusión digital mediante la distribución de tabletas electrónicas a niños de 5^o grado de primaria, con el esquema de una tableta por niño.

Por último, la Reforma Educativa está revisando el currículum de la educación básica y de la educación normal. Con el insumo de centenares de ponencias presentadas en un conjunto de Foros de discusión sobre el Modelo Educativo celebrados durante 2014, la SEP se ha dado a la tarea de preparar una propuesta de un nuevo currículum para estos dos niveles educativos que dará a conocer en 2015. Con ello se atenderán los problemas de práctica docente y de aprendizaje de los alumnos que todavía presenta nuestro país.

7. CONCLUSIÓN: HACIA LA VIGENCIA DEL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.

La Reforma Educativa de 2013 estipula, desde el Artículo 3.º constitucional, que el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria. La Ley General de Educación se modificó en septiembre de ese año para estipular que todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad. Por primera vez se define la calidad como el propósito de la educación que ofrece el Estado y como una característica del derecho a la educación.

La calidad se entiende de diversas maneras. En la Constitución se le concibe como el “mejoramiento constante y al máximo logro académico de los educandos” (fracción II). La Ley General de Educación, por su parte, entiende la calidad como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (artículo 8, fracción IV).

El propósito es, claramente definido ahora, asegurar la vigencia del derecho de todos a una educación de calidad.

La Educación y la Cultura

Esta Reforma Educativa sienta las bases para ir mejorando la calidad de uno de los componentes fundamentales del SEN, que es su personal docente y directivo. Mediante la evaluación, que identifica sus fortalezas y debilidades, y por medio del Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela, que permite mejorar la práctica docente y de gestión, se espera mejorar el insumo humano fundamental de los aprendizajes en la escuela. Para lograrlo era necesario, como ya se ha dicho, recuperar la rectoría del Estado sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente, que el Estado había entregado al Sindicato.

La Reforma también establece las condiciones para hacer de la política educativa una política de Estado al otorgarle una importancia central a la evaluación de los componentes del SEN (alumnos, docentes, directivos, escuelas, programas y políticas) y al atribuirle al INEE la facultad para emitir directrices de política educativa basadas en evidencias, para el mejoramiento de la calidad y la equidad en educación. De esta forma permite que las políticas educativas tengan como plazo la solución de los problemas a los que deben atender, y no periodos administrativos limitados.

No obstante, la vigencia del derecho de todos y todas a una educación de calidad tiene un largo camino que recorrer para hacerse realidad. Una buena parte de los problemas educativos mencionados en este trabajo requiere plazos largos para su atención. Será necesario modificar los esquemas de financiamiento educativo. Se requerirá modificar de fondo el funcionamiento de las instituciones formadoras de docentes. Será prioritario atender de manera diferenciada a la población diversa del país, de manera que todos logren los resultados educativos considerados necesarios. Habrá que modificar planes y programas de estudio de los diferentes niveles educativos para adecuarlos a las necesidades de los educandos para enfrentar los retos de nuestra sociedad. De lo que se trata es de lograr que la educación en México vaya potenciando los efectos que se ha demostrado que tiene.

Se han sentado nuevas bases para forjar paulatinamente un sistema educativo acorde a nuestras necesidades y nuestras aspiraciones. Es ahora momento de enfrentar el reto que tienen gobierno y sociedad de aprovechar las nuevas condiciones para avanzar con tenacidad, consistencia y paciencia hacia el sistema educativo que nos merecemos como país: uno que pueda asegurar los aprendizajes necesarios para una vida digna para todos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Arnaut, A. (1988). *Historia de una profesión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Breierova, L. y Duflo, E. (2002). *The Impact of Education on Fertility and Child Mortality. Do Fathers Really Matter Less than Mothers?* (NBER Working Paper núm. 10513). Massachusetts Institute of Technology.
- Calderón, D. (2009). Educación y salud en el México de hoy. Artículo periodístico.
- Castro Martín, T. (1995, julio-agosto). Women's Education and Fertility: Results from 26 Demographic and Health Surveys. *Studies in Family Planning*, 26(4).
- Coleman, J.S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 24, pp. 595 y ss.
- Cutler, D.M., y Lleras-Muney, A. (2007). Education and Health. *National Poverty Center*, 9.
- Helliwel, J. F., y Putman, R.D. (2007, primavera). Education and Social Capital. *Eastern Economic Journal*, 33(1), pp. 1 y ss.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). *México en PISA 2012*. México: autor.
- _____ (2014a). *Panorama educativo de México 2013*. México: autor.
- _____ (2014b). *El derecho a la educación de calidad: Informe 2014*. México: autor.
- _____ (2015a). Exámenes de Calidad y Logro Educativos. Sexto grado de primaria, ciclo escolar 2012-2013. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2012-2013>
- _____ (2015b). Exámenes de Calidad y Logro Educativos. Tercer grado de secundaria, ciclo escolar 2011-2012. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2011-2012>
- _____ (2015c). *Los docentes en México: Informe 2015*. México: autor.
- INEGI. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2015). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>
- Latapí, P. (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México: 1970-1976*. México: Nueva Imagen.
- _____ (2004). *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Izquierdo, C. (2009). *La contribución de la educación al cambio social*. México: Universidad Iberoamericana.

- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *Education Policy Outlook: Making Reforms Happen*. París: OCDE.
- Quintanilla, S., y Vaughan, M.K. (1997). *Escuela y sociedad en el periodo Cardenista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmelkes, S., Ramírez, N., y Nesis, F. (2014). *El trabajo infantil y su vinculación con el ejercicio del derecho a la educación: estado de la cuestión en México*. México: Fundación Telefónica/Ariel/OIT.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html
- _____ e INEGI (2015). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://cemabe.inegi.org.mx/Reporte.aspx>
- SITEAL. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2015) La educación superior en América Latina: acceso, permanencia y equidad. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de http://www.siteal.iipe-oei.org/datos_destacados/232/educacion-superior
- Solana, F. (1982). *Tan lejos como llegue la educación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, V. (1985). *Pensamiento educativo de Jaime Torres Bodet*. México: El Caballito.