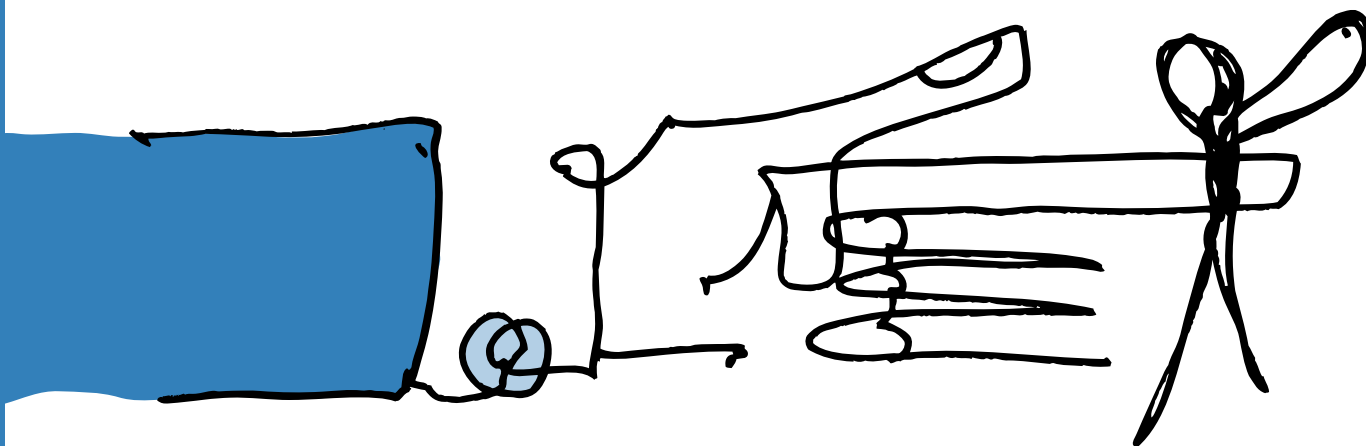


Grandes pendientes de la agenda educativa

Javier Brown César



En el presente artículo se repasan los principales retos del sistema educativo con base en un modelo de análisis de políticas educativas que considera tres ejes interrelacionados: el sistema educativo como tal, la organización escolar y las interacciones en el aula.

Los grandes retos que se plantean giran en torno a la necesidad de mejorar la calidad de la educación en nuestro país con mayor equidad, ya que si bien la cobertura fue el gran tema de la agenda educativa en el siglo XX, ahora se ha generalizado un nuevo eje para las reformas: calidad con equidad.

Educación y política educativa

Durante buena parte del siglo XX, a la educación se le atribuyó la resolución de una gran cantidad de problemas políticos,¹ económicos² y sociales.³ Sin embargo la educación está sujeta a una dinámica propia, autorreferencial, vinculada a la capacidad de aprendizaje de las personas; los intentos para resolver problemáticas no necesariamente vinculadas a los procesos de enseñanza-aprendizaje exponen al sistema educativo a una tensión singular: ante los recursos limitados con

1 Los estudios sobre cultura política fueron la base para postular que la educación cívica y la modernización democrática constituyen un binomio indisoluble: la democratización exige de planes y programas con contenidos tendientes a formar una cultura cívica democrática. Esta postura ha tenido defensores asiduos, pero también detractores inteligentes. Cf. Almond, Gabriel A. Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas. México, Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 203-205.

2 Sobre todo en lo referente a la vinculación entre educación y sistema productivo. Postura sostenida por prácticamente todos los organismos internacionales.

3 Como es el caso de muchas políticas preventivas cuya base es la formación.

que cuenta, se le plantean demandas prácticamente ilimitadas.

La educación es un “agregado” de imperativos político-técnicos, administrativo-burocráticos y didácticos⁴ que usualmente se confunden; por ello, para plantear los pendientes de la agenda educativa retomaremos un marco analítico propuesto con anterioridad.⁵

1. Política institucional. A este nivel se establecen los principios y valores del sistema, los cuales se contemplan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación. Aquí encontramos un problema fundamental vinculado a una tradición secular: la educación pública mexicana no funciona bajo la lógica de la responsabilidad

4 Lo que corresponde a la distinción entre sistema educativo, organización escolar y aula. Cf. Brown César, Javier “El problema de la calidad de la enseñanza”, en Bien común y gobierno. No. 76, abril de 2001, p. 48-55.

5 Idem.

social, dando la impresión de que quienes más se interesan en el logro educativo son la burocracia, el gobierno en turno y los organismos internacionales. De esta forma, el sistema se cierra en los productores y no se abre hacia los beneficiarios, que son quienes deben participar más activamente.⁶ La auténtica responsabilidad social en educación exige que el sistema rinda cuentas a la sociedad y sus grupos de interés, que la organización escolar haga lo propio con los padres de familia y el aula a padres y alumnos.⁷ La rendición de cuentas y la transparencia, propias de todo sistema democrático no se reducen a cifras e indicadores dados a conocer públicamente, ya que lo más importante es el desempeño concreto de cada persona que está estudiando o que ha egresado del sistema, en ámbitos como el sistema productivo, la vida social y en el régimen democrático.

2. Políticas de ingreso/gasto. Es un lugar común suponer que el aumento en el gasto educativo será por sí mismo factor para la mejora en la calidad de la educación. Este supuesto es radicalmente falso,⁸ ya que el gran problema de todo sistema educativo no es el monto de los recursos asignados y ejercidos, sino la forma como se gastan. Cualquier aumento en el gasto educativo por sí mismo no necesariamente es causa de mejores resultados y en cambio sí puede causar problemas de distribución y corrupción. En México la mayor parte del gasto se destina a la administración del sistema (específicamente en salarios de burócratas y

docentes), quedando disponibles porcentajes menores a 5% del gasto total para proyectos de investigación, mejoras en infraestructura, equipamiento de escuelas y otros gastos que capitalizan al propio sistema.

3. Políticas de oferta/demandas. En México, el sistema se asienta sobre la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), y principalmente en la primaria. Durante el siglo XX, la dinámica de crecimiento del sistema educativo se basó en la ampliación de la cobertura en primaria, pero dadas las características cambiantes del perfil sociodemográfico de la población mexicana, se está dando una mayor presión sobre otros niveles y una menor presión sobre la primaria.⁹ Los grandes retos radican en ampliar la cobertura de preescolar, en especial para niños de 3 y 4 años; en aprovechar el bono educativo que consiste en una menor presión sobre la oferta de primaria para mejorar la calidad del nivel; y en ampliar la oferta de educación secundaria,¹⁰ media superior¹¹ y superior.

9 Sin embargo, la educación preescolar presenta una dinámica en la que la población supera ampliamente la oferta educativa, lo cual es más dramático en el caso de niños de 3 años, donde la cobertura es menor al 50%, lo que implica que sólo 1 de cada 2 niños en edad de cursar el primer grado de preescolar lo pueden hacer (esto sin tomar en cuenta la reciente reforma legal que permite que niños que cumplen 3 años después del día inicial de clases y hasta finalizar el año pueden también ingresar). Las grandes disparidades e inequidades del sistema comienzan a este temprano nivel y se agudizan de manera progresiva.

10 Para hacer reto a la creciente demanda de educación secundaria se hicieron esfuerzos importantes a través de la Telesecundaria, sin embargo, los alumnos que estudian en esta modalidad tienen un rendimiento más pobre que los alumnos de las secundarias técnicas y generales (Cf. Santos del Real, Anette. "Oportunidades educativas en telesecundaria y factores que las condicionan", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, No. 3. 2001. p. 11-52). Es por ello que si se quiere hacer frente a este reto o se amplía considerablemente la oferta de escuelas técnicas y generales, agotándose el modelo de la telesecundaria, o, se relanza la telesecundaria bajo nuevas formas de operación que garanticen mejores resultados. A este problema de equidad hay que sumar otro igual de grave: el de la transición del primero al segundo grado, ya que si un alumno logra hacerlo exitosamente, lo más probable es que terminará la secundaria; cerca de la mitad de los niños mexicanos fracasa en esta transición. Este problema de transición se vuelve a presentar en educación media superior y también, aunque en niveles menos alarmantes, en educación superior.

11 El problema prioritario de la llamada educación media superior (upper education en otros modelos educativos, donde la lower education corresponde a la secundaria) es el de la organización de este subsistema, ya que se da una enorme dispersión de la oferta educativa

4. Grupos focalizados. Las políticas compensatorias fueron desarrolladas por el Estado mexicano bajo el ideal de que el sistema educativo permite una mayor igualdad de oportunidades.¹² Si bien los programas compensatorios han sido un factor de mejoramiento de los estándares del sistema educativo, por sí mismos son insuficientes, si no se acompañan de una adecuada política laboral: muchas personas pueden tener éxito e ingresar y egresar de las escuelas gracias a la realización del principio de igualdad de oportunidades, pero su éxito en la educación puede verse opacado por su fracaso en la vida profesional. El empleo es un factor crítico que en México es particularmente sensible, ya que el mundo del trabajo tiene una problemática propia: antes que a lógica meritocrática los empleos y ascensos están sujetos a la lógica de camarillas y grupos, con una legislación laboral obsoleta, en un medio donde la corrupción¹³ y mediocridad¹⁴ profesionales están sumamente extendidas y en donde las buenas oportunidades de empleo se dan bajo una competencia monopólica y desleal.

5. Infraestructura. Los problemas de equipamiento, así como de construcción de aulas, laboratorios, talleres y anexos comienzan con la racionalidad del gasto educativo. A esto hay que sumar que el gasto público es realizado de manera importante a nivel federal, cayendo dramáticamente

en cuanto a modalidades y tipos de escuelas. Una importante reforma organizativa se ha dado ya a nivel de la Subsecretaría, pero es importante que esta reforma se dé también a nivel de organización escolar y del aula.

12 Supuesto que nadie ha demostrado consistentemente. Todo lo contrario, existe evidencia de que el sistema educativo no sólo no reduce la desigualdad, sino que la aumenta. Cf. *Unequal Schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*, edited by Fernando Reimers, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2000, xv, 463 p.

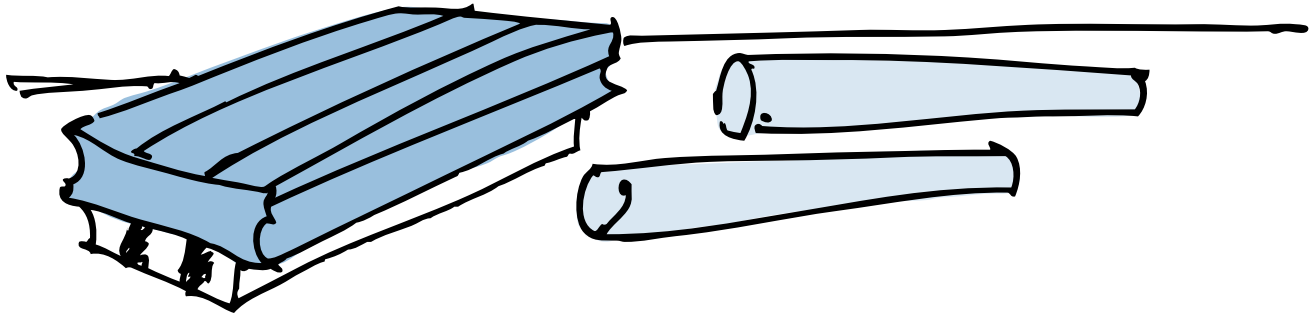
13 No sólo es posible comprar un título, sino que es posible robar el currículum de otros y hacerse pasar por egresado de Universidades de prestigio sin tener que demostrarlo a nadie.

14 En la base de esta mediocridad encontramos factores tan arraigados como la envidia (el odio del éxito de los otros), el oportunismo, el arribismo y los culturales postulados del "hay se va" y el "luego".

6 Entendiendo la participación como poder comunicativo. Cf. Idem. También: Noel McGinn y Thomas Welsh. "Hacia una metodología para el análisis de portadores de intereses", en Revista latinoamericana de Estudios Educativos, No. 1, 2001, p. 15-40

7 Los Consejos de Participación Social deben fortalecerse para que se dé la auténtica participación de los interesados en la organización escolar y el aula y los docentes deben ser sujetos a una nueva dinámica donde se responda por el aprendizaje de cada alumno y no sólo por el desempeño global de un grupo.

8 Algunos han postulado que el 8% del gasto público total para educación es un estándar, pero no hay evidencia empírica que sustente este parámetro. Hay países en los que el gasto es menor a este estándar y los resultados son muy buenos. Además, no es lo mismo un 8% del PIB en Estados Unidos, Japón o Suecia, que en las Bermudas, Guatemala o Panamá.



te a nivel estatal y siendo casi inexistente a nivel municipal. Aquí es donde figuras como los patronatos de escuela pueden ser exitosas, así como la promoción de empresas que construyan instalaciones bajo políticas fiscales atractivas y con la posibilidad de que se promocionen mediante placas institucionales, práctica extendida en instituciones privadas, pero poco común en las escuelas públicas estatales y municipales.

6. Promoción. Cada vez son menos a quienes les interesa que el gobierno promueva sus muy magros logros en materia educativa, logros que no pasan de cumplir con una férrea lógica incremental que sólo permite mejorar los indicadores de manera marginal, año con año. Ante la falta de una auténtica reforma educativa que involucre a todos los actores del sistema es más atractiva la difusión de programas y proyectos especiales y no el vano panegírico de un sistema que día a día se retrasa con respecto a los niveles y

estándares de nuestros principales socios comerciales.

7. Cooperación. Las políticas interinstitucionales, sobre todo las preventivas son parte fundamental de la política educativa. Programas conjuntos en materia de salud, seguridad, empleo, turismo, tecnologías de la información y la comunicación, bibliotecas, promoción cultural y artística, entre otros, son de gran importancia para el desarrollo nacional y se basan en la cooperación intensiva de diversas áreas funcionales del gobierno.

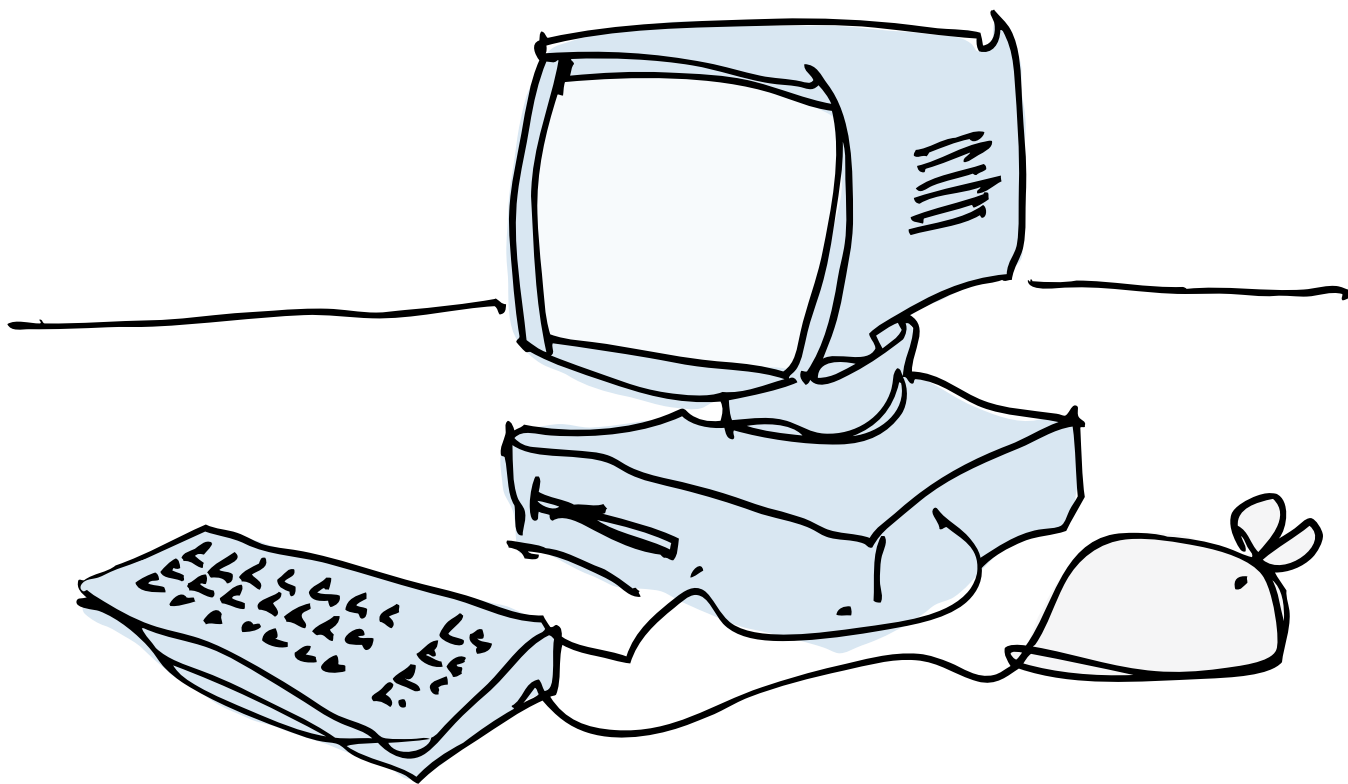
8. Administración. Los mecanismos de evaluación permanentes son el gran reto del sistema, ya que más allá del atractivo que la evaluación presenta para quienes se benefician con cargos a través de institutos autónomos y de las lógicas de los investigadores y expertos en políticas públicas¹⁵, el

sistema requiere desarrollar la capacidad de observarse a sí mismo. Las evaluaciones deben ser sistemáticas y estandarizadas, en todo nivel educativo y al final de cada ciclo escolar, de tal manera que no sólo se pueda medir el desempeño de las escuelas, sino y ante todo, establecer estándares de calidad, con base en comparaciones cuya base sea una metodología uniforme. La gran pregunta por la calidad de nuestras escuelas fue formulada por los ingleses con el paradigma de las *effective schools*: ¿qué valor agradado le da la escuela a los alumnos? O dicho de otra manera: ¿qué es lo que el alumno sólo obtiene en la escuela?¹⁶

9. Magisterio. Se ha atribuido a la sociedad y al sector público la valoración de la función magisterial, pero en términos generales no se ha creado una conciencia generalizada en el magisterio de la dignidad de su propia

15 Cf. Reimers, Fernando. "El contexto social de la evaluación educativa en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. No. 3, 2003. p. 9-52.

16 Sammons, Pam, Sally Thomas y Peter Mortimore. *Forging link: effective schools and effective departments*. London, Paul Chapman, 1997. 264 p



función, esta revaloración implica una nueva mística del servicio: el docente no es un burócrata más, es ejemplo, agente y motor del cambio mediante procesos de enseñanza-aprendizaje.

10. Inclusión/exclusión. La certificación de competencias es un paso importante para el reconocimiento de aprendizajes que no se dan en la escuela, pero el modelo no se debe basar sólo en conocimientos, sino ante todo en problemas y retos. A esto debe vincularse la exigencia de certificados y títulos para todos aquellos que se insertan al mercado laboral como medio para hacerlo más competitivo y transparente.

11. Currículum. Un aspecto fundamental de la reforma curricular es la ampliación de la jornada y el calendario escolares, junto con una revisión juiciosa del actual modelo educativo y sus resultados. Hay que considerar que todo cambio curricular, que no lleva anejo mecanismos intensivos de actualización docente, está condenado al desfase.

12. Tecnología educativa. Al día de hoy debería ser evidente que ninguna tecnología, por sí misma, es condición del logro educativo.¹⁷ Hay que considerar que la tecnología educativa más exitosa y revolucionaria¹⁸ sigue siendo la más barata: el pizarrón y la tiza. Cualquier introducción de nuevas tecnologías debe basarse en un juicio previo sobre su pertinencia, relevancia y oportunidad, además de contar con interfases amigables en función de la edad de los educandos y de facilidades para su uso en diferentes entornos de enseñanza-aprendizaje.

17 Esta es la tesis del déficit tecnológico postulada con gran lucidez por Niklas Luhman. Como bien señalan Lewis McAnalluy Salas y Carmen Pérez Frago: "... el elemento más importante, más que el medio en sí, es el método de enseñanza-aprendizaje utilizado". "La comparación del rendimiento académico de un grupo en línea y uno tradicional", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. No. 4, 2000. p. 63

18 Esta revolución educativa permitió dejar de escribir arrodillados en el suelo para asumir la posición erguida propia de nuestra especie.

Conclusión

Es hora de dejar de lado los supuestos ingenuos bajo los cuales se cree que ciertas medidas de política educativa pueden tener efectos espectaculares, ya que el modelo de causalidad lineal no se aplica en ciencias sociales¹⁹ y menos aún, en educación. Las políticas deben articularse en un todo coherente y congruente. La auténtica reforma educativa²⁰ debe darse bajo un modelo de transformación incluyente, lo que implica sumar esfuerzos y convocar a los diversos actores del sistema, la lucha actual debe ser una auténtica cruzada a favor de la educación pública universal de calidad, con equidad. **B**

19 Cf. Almond. Gabriel A. Op. Cit. p. 63-105.

20 Para una tipología del cambio educativo Cf. Brown César, Javier. "Escenarios y dimensiones del cambio educativo", en *Bien común y gobierno*. No. 79, julio de 2001, p. 45-59. También Brown César, Javier. "Cambio político y sistema educativo: editorial", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. No. 3, 2000, p. 5-10