

Presentación

¿Transición o ruptura? Propuestas de política educativa

ALEJANDRO CANALES SÁNCHEZ*

En materia de políticas públicas, los marcos normativos establecen los principios de actuación de las autoridades y una parte de las acciones a desarrollar. En el caso de México, al inicio de cada periodo gubernamental el Ejecutivo federal, como lo establece la normatividad constitucional y de planeación, es responsable de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, y tiene la obligación de remitirlo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a más tardar, el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión. A su vez, la Cámara tiene un plazo de dos meses para aprobarlo. Si los legisladores no se pronuncian al respecto, se da por aprobado en los términos presentados por el Ejecutivo.

El Plan es el documento rector que precisa “los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país”, así como la previsión de recursos financieros, las responsabilidades, los instrumentos para su ejecución y el contenido que se habrá de generar en los programas sectoriales (artículo 21 de la Ley de Planeación). Constituye una base importante porque ahí se presenta la guía, los principios y las coordenadas en las que se movilizarán las acciones a desarrollar en el periodo.

Es así que, a partir de marzo del primer año de cada administración pública federal, viene una intensa actividad en el conjunto de dependencias para la elaboración de planes y programas sectoriales; en esos documentos quedan establecidos los principales lineamientos, las estrategias y las acciones específicas que pondrá en marcha el gobierno en turno en cada una de las áreas. Por ley, todos los programas que se derivan del Plan deben incluir un diagnóstico general de la problemática a atender, los objetivos específicos que persiguen y, muy importante, los indicadores estratégicos que permitirán dar seguimiento al logro de los propósitos planteados.

En el sector educativo, al igual que en muchas otras áreas de la administración pública, el diagnóstico ha llevado, reiterativamente, a plantear las mismas problemáticas y ejes de atención o propósitos: mejorar la infraestructura en el conjunto del sistema y especialmente en zonas desfavorecidas

* Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (México) y director de *Perfiles Educativos*. Coordinador de este número especial dedicado al tema ¿Transición o ruptura? Propuestas de política educativa.

en términos socioeconómicos; un mayor esfuerzo en la ampliación de oportunidades educativas para sectores excluidos de la vida escolar; disminuir el rezago y el analfabetismo; incrementar la calidad de los procesos escolares y del aprendizaje; ofrecer una formación pertinente; acelerar el ritmo en el nivel de escolaridad de la población; mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema educativo; fortalecer la preparación de los formadores de profesionales; renovar la planta de profesores; o bien, distribuir equipos portátiles de cómputo (laptops, tabletas) y desarrollar *software* educativo, entre otros muchos elementos.

Al mismo tiempo, cada inicio de periodo de gobierno vuelve a ponerse a discusión qué conservar de lo que se ha ensayado y en dónde vale la pena experimentar con nuevas iniciativas; la tensión entre repetir las mismas acciones con nuevas formulaciones o comenzar de cero parece inevitable. Sin embargo, en cada transición de gobierno, y más cuando la que concluye y la que inicia pertenecen a fuerzas políticas diferentes, no debería soslayarse el conocimiento acumulado sobre los problemas que aquejan al sistema educativo nacional, algunos de los resultados que se han obtenido con las soluciones que se han ensayado, el nivel de logro y las perspectivas que se abren con un determinado curso de acción.

Desde hace décadas, el sistema educativo nacional espera transformaciones para adecuarse a las condiciones igualmente cambiantes del contexto social del que forma parte. A lo largo de las diferentes administraciones gubernamentales se han puesto en marcha múltiples iniciativas de reforma para tratar de resolver algunos problemas y mejorar el desempeño del sistema; no obstante, pese a los esfuerzos en materia de recursos financieros, a los saberes técnicos empleados y al tiempo transcurrido, los resultados han estado por debajo de las expectativas, o simplemente no han sido los esperados.

Las dimensiones que una y otra vez se ha buscado comprender y resolver con los procesos de reforma son críticas, en el sentido de que son cruciales para el funcionamiento del sistema; son de interés público, requieren de la atención de la autoridad educativa y demandan decisiones. Tales dimensiones se ven reflejadas, principalmente, en los actuales problemas en materia de cobertura, equidad, calidad y adecuación a los nuevos entornos de aprendizaje, mismos que han figurado en los planes y programas educativos de los distintos gobiernos.

En *Perfiles Educativos* nos hemos ocupado, de forma continua, en recuperar y difundir las aportaciones de la investigación educativa para la comprensión de los muy diversos problemas del sector. Este número especial 2018 está dedicado a analizar de forma sistemática y rigurosa cuatro dimensiones críticas del sistema educativo nacional. En cada una, el lector encontrará documentación clave de lo que se conoce sobre ella, así como los puntos de tensión y debate; pero, sobre todo, un análisis desde una perspectiva amplia, sistémica y estructural del problema. La intención es contar con más y mejores elementos que permitan decidir si el funcionamiento del sistema educativo podría y debería profundizar las medidas que se han experimentado en

una prolongada transición de atención gradual a los problemas, o bien, si lo que se requiere es una ruptura y el ensayo de nuevas formas.

El número abre con un trabajo de Javier Mendoza Rojas sobre el persistente y complejo problema de la oferta y demanda educativa: “Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional”. En la transición de la oferta educativa, en particular, el texto analiza el comportamiento y tendencias de la cobertura en lo que va del presente siglo, lo que incluye las últimas tres administraciones gubernamentales, así como la educación básica, media superior y superior. También, en una perspectiva estructural, Mendoza Rojas describe y analiza la evolución de los recurrentes indicadores de acceso y trayectoria escolar (absorción, abandono y eficiencia terminal).

Para finalizar, en el texto se puntualizan tres de los principales retos que debería considerar cualquier intento de mejorar y ampliar la atención educativa: a) la dimensión cuantitativa en el incremento de la cobertura en media superior y superior, es decir, los niveles que podrían observar el mayor crecimiento, y para ello sugiere que en cada entidad federativa se diseñen políticas específicas de acuerdo con las condiciones y trayectos locales de mayor impacto; b) el reto de la equidad, no solamente en lo que concierne a la disponibilidad de la oferta educativa, sino también en lo que se refiere a su calidad, lo que demandará una mejor articulación de diferentes programas en marcha, revertir la segmentación del sistema educativo nacional y disminuir las brechas interestatales de cobertura, particularmente en las regiones y entidades con la cobertura más baja; y c) la gobernanza y el financiamiento, cuyo reto principal será un rediseño institucional de planeación, programación y financiamiento, el cual deberá incluir un nuevo acuerdo entre la federación y las entidades, tanto para la prestación de los servicios educativos como para planear la expansión de los mismos.

A continuación, se incluye el trabajo de Vera y González: “Calidad y evaluación: matrimonio del cielo y el infierno”. La transición entre la evaluación, la calidad y los recursos financieros ha permanecido en el debate público y en el trabajo académico, con énfasis diferenciado, desde fines de los años ochenta hasta el día de hoy. No obstante, a pesar del tiempo transcurrido, las muy variadas evidencias y la experiencia acumulada, la discusión sigue vigente y permanece irresuelto si los principios y el esquema de evaluación en el sistema educativo nacional debe persistir, o si se precisa una ruptura para mejorar sus resultados y el desempeño de niños y jóvenes.

A lo largo de su texto, Vera y González desarrollan dos sugerentes tesis:

1. ...a poco más de 30 años de políticas destinadas a la evaluación de individuos, programas e instituciones, creemos que más que un sistema integrado y con reglas claras, se ha conformado un *ecosistema de la evaluación*, donde si bien los distintos elementos que las componen se afectan mutuamente, éstos comparten un espacio al que llegaron sin premeditación.
2. No hay evidencia de que exista una relación causal entre la reingeniería del gasto y la ‘calidad educativa’, pero los instrumentos de

política pública desplegados bajo esa premisa actúan sobre la capacidad de agencia de los actores educativos y crean lógicas diferenciadas de *gestión de la evaluación*. En efecto, luego de comparar los instrumentos de evaluación y mejoramiento de la calidad más significativos que se aplican en los niveles básico y superior, mostramos que el grado de coerción es mucho mayor en el primero que en el segundo, y que divide a sus actores —de acuerdo con su capacidad de agencia— en ‘operadores’ del sistema educativo y ‘maximizadores’ de la carrera académica (p. 57).

Y cierran su texto con puntualizaciones críticas y algunas sugerencias para pensar nuevos tipos de evaluación.

En tercer lugar, incluimos en este número el trabajo de Robles, Degante y Ángeles que aborda el grave e inveterado problema de la desigualdad en el sistema educativo nacional: “El derecho humano a una educación obligatoria de calidad en México y su equidad: elementos para un diagnóstico”. Los autores sostienen que es un derecho compuesto por las dimensiones de inclusión y justicia sociales, y en consecuencia identifican a la equidad como “un principio redistributivo de recursos humanos y materiales, así como de reformulación de procesos orientados a asegurar la inclusión y la justicia sociales” (p. 102). La primera significa que el origen socioeconómico y cultural no debiera limitar el acceso de niños y jóvenes a los bienes y servicios; por su parte, la justicia social implica que la escuela debe propiciar que sus estudiantes, niños y jóvenes, alcancen su potencial educativo con independencia de su origen social. De acuerdo con los autores, en México, la medición del derecho humano a una educación obligatoria se ha centrado principalmente en el componente de inclusión social y está por desarrollarse el de justicia social.

Robles y colaboradores realizan una amplia descripción del tamaño, estructuración y características de los servicios de educación obligatoria para mostrar la diversidad de contextos socioeconómicos y demográficos, así como para precisar las dificultades y logros en la operación de los sistemas educativos de las entidades federativas, en particular en lo que se refiere a garantizar el derecho a la educación obligatoria. También incluyen un breve apartado sobre el gasto educativo federal para la educación obligatoria, en donde se pueden identificar los montos dedicados a programas compensatorios. Finalmente, presentan indicadores básicos de inclusión del derecho humano a la educación obligatoria, tanto de acceso, permanencia y egreso, como de logro de aprendizaje. Efectivamente, “los resultados de las pruebas estandarizadas muestran que el más importante reto del sistema educativo nacional es, probablemente, garantizar aprendizajes claves para todos sus alumnos y, habiendo logrado esto, promover que todos alcancen su potencial educativo” (p. 130).

Finalmente, cerramos el número con el trabajo de Dussel y Trujillo: “¿Nuevas formas de enseñar y aprender? Las *posibilidades en conflicto* de las tecnologías digitales en la escuela”. Se trata de un texto dedicado a explorar

las tensiones, ambivalencias y contradicciones de las transformaciones tecnológicas en el sistema educativo. Durante largo tiempo, en las aulas, los instrumentos más recurrentes para los procesos de enseñanza y aprendizaje se limitaron al marcador, el pizarrón, las situaciones discursivas y otros pocos auxiliares didácticos. No obstante, al igual que en la vida cotidiana, otros dispositivos y situaciones han ingresado en las escuelas. Todavía no son claros los efectos de estas relativas novedades en los salones de clase, pero sí se advierte ese tránsito de una a otra situación.

Las autoras del texto sostienen que:

...las tecnologías digitales están ofreciendo a las escuelas *posibilidades en conflicto*, esto es, opciones y expectativas marcadas por tensiones diversas. Estas tensiones tienen que ver con las adaptaciones que se hacen en distintos contextos, con los discursos pedagógicos disponibles, con la historia y presente de las instituciones y las políticas educativas, y también con las propias permisibilidades técnicas y formas culturales de los medios digitales, que son más heterogéneos y complejos de lo que suele suponerse (p. 145).

Además, un aspecto inquietante sobre las nuevas condiciones de los procesos de enseñanza-aprendizaje es que los medios digitales parecen generar la expectativa de que los conocimientos, los contenidos y las plataformas debieran adecuarse a cada sujeto. Así, la idea de programas homogéneos o experiencias comunes, base del currículo escolar, se pone en entredicho.

Esperamos que, en el conjunto de trabajos aquí reunidos, el lector encuentre elementos significativos para analizar y comprender las cuatro dimensiones críticas del sistema educativo que hemos abordado. Es indispensable continuar profundizando el análisis y la reflexión para contar con bases más amplias y sólidas que nos permitan decidir si hay que impulsar la persistencia de las iniciativas presentes en la atención a algunos de los más acuciantes problemas del sistema, o si más bien hay que optar por cambios radicales, para lo cual será necesario explorar la posibilidad de ensayar acciones novedosas.