

Educación: estrategias para la recuperación

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

Educación: estrategias para la recuperación

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

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-571-296-3

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

370.972 .E24 CDD21
LA422 .E24 LC
JNF Thema

Educación: estrategias para la recuperación

Gilberto Guevara Niebla
Adrián Acosta Silva
(coords.)



EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición electrónica, 2021

Textos

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



Raúl Padilla López
Presidencia del Consejo Consultivo

César Omar Avilés González
Dirección

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

D.R. © 2021, Universidad de Guadalajara



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

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978-607-571-296-3

Noviembre de 2021

Hecho en México
Made in Mexico

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Coordinación editorial

Ilina Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Corrección

Juan Felipe Cobián

Diseño y diagramación

Jordan Montes

Educación: estrategias para la recuperación

Se terminó de editar en noviembre de 2021
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,
José Bonifacio Andrada 2679, Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

Índice

Introducción

Gilberto Guevara Niebla

Adrián Acosta Silva

Los grandes problemas de la educación nacional

Gilberto Guevara Niebla

Educación mexicana: la contienda por el futuro

Carlos Ornelas

Un nuevo liderazgo educativo: entrevista al profesor Héctor

Jiménez Márquez

Adrián Acosta Silva

Gilberto Guevara Niebla

Formación inicial de maestros

Héctor Franco

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

Juan Fidel Zorrilla Alcalá

Perspectiva de la evaluación educativa ante el covid-19

Eduardo Backhoff Escudero

Educación mixta e innovación: ¿hacia un nuevo paradigma?

Claudio Rama Vitale

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

Adrián Acosta Silva

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

María de Ibarrola

[Precariedad presupuestal ante la crisis educativa derivada del covid-19](#)

Marco Antonio Fernández

Laura Noemí Herrera

[La investigación educativa y las decisiones de políticas en México: un cambiante y complejo escenario de interacciones](#)

Germán Álvarez Mendiola

[Coordinadores y autores](#)

Introducción

Gilberto Guevara Niebla

Adrián Acosta Silva

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

Bajo estas premisas, la Universidad de Guadalajara convocó a un grupo de académicos para reflexionar libremente sobre posibles estrategias que podrían aplicarse en el futuro inmediato para superar la crisis educativa contemporánea. Este ejercicio, que se concentra en áreas educativas consideradas de la mayor relevancia, aspira a generar ideas útiles y constructivas para la recuperación de la educación nacional. Con ese propósito general, esta obra reúne las colaboraciones de 12 académicos y académicas reconocidos en el campo educativo, estudiosos de sus problemas en sus distintos niveles, que aportan una visión crítica no sólo sobre el estado actual de dichos problemas, también ofrecen una visión de los

escenarios posibles, probables e indeseables de la educación mexicana del siglo XXI.

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

Para Carlos Ornelas, el futuro de la educación es objeto de disputa. Su punto de partida es la aceptación de que la pandemia cambió la educación, ya nada será igual y es absurdo soñar con un regreso al mundo anterior, aunque todavía no se tenga plena conciencia de los cambios. Tal vez con esto se acelere la transformación del paradigma educativo. Para reflexionar sobre el futuro de la educación el autor plantea tres escenarios políticos. En la descripción de cada escenario no se habla de cómo deberían de ser las cosas sino de “cómo son, como si ya se viviera en la realidad” (por ejemplo, en 2030). El primer escenario (volver al pasado) se basa en una supuesta continuidad del régimen de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Se asume que la 4T, su proyecto político, logra ganar las elecciones subsecuentes (en 2024 y 2030) y en esa línea se analiza lo que sucede; se hace una reforma curricular, de acuerdo con los prejuicios antineoliberales del presidente. Segundo escenario: la 4T se desgasta, en 2024 pierden las elecciones. El nuevo presidente es independiente, un conciliador, apoyado por la alianza opositora; técnicos y expertos asumen puestos clave; en educación se elimina la basura de contenidos incorporados por la 4T, se apoya una reforma curricular con base en la de 1917, se restaura el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación y se dignifica la profesión docente. Tercer escenario: gana la presidencia un

empresario independiente, de la mano del hipotético PMS (Por un México Sustentable), forma un equipo diverso; se niega a la descalificación categórica del pasado anterior; se hacen reformas racionales, de orientación humanista; se destinan más recursos públicos para la educación; hay un sindicalismo libre: desaparecen las cuotas sindicales.

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

Para Héctor Franco, autor del cuarto capítulo, el maestro de educación básica es la figura que más influye en el aprendizaje, pero al mismo tiempo la sociedad suele ignorar o subestimar al magisterio. El desempeño profesional del docente es determinado en gran parte por la formación inicial que recibió en las escuelas normales, pero a lo largo de la historia reciente la educación normal ha sido desatendida por el Estado. Este ensayo ofrece un breve marco histórico que busca explicar las relaciones de tensión que ha habido entre las escuelas normales y el Estado. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha tenido control por largo tiempo de muchos de estos centros de estudio y ha influido en la difusión en ellos de una ideología corporativista. El subsistema de la educación

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

En el quinto capítulo, Juan Fidel Zorrilla Alcalá ofrece un análisis del nivel medio superior de la educación superior mexicana. Su perspectiva consiste en identificar los componentes que hacen posible o debilitan las disposiciones normativas contenidas en el artículo 3o de la Constitución, y en especial el carácter de obligatoriedad que desde 2012 se confirió a la educación media superior en todo el país. Aunque es claro que la expansión de la matrícula de ese nivel ha aumentado en la última década (2012-2021), ese incremento ha ocurrido en un contexto de endurecimiento de las brechas de inclusión/exclusión de los jóvenes que egresan de las secundarias mexicanas. Esas brechas de inequidad se expresan, según el autor, en las tasas de abandono escolar, índices de reprobación y repetición, eficiencia terminal y acceso a opciones de educación media superior, que varían de manera significativa en el país en razón de factores como el origen social, la etnia y los contextos regionales de la educación media superior. La diversidad de los formatos escolares y los modelos institucionales de este nivel

educativo requieren revisarse en sus dimensiones curriculares, pedagógicas, técnicas y organizacionales para enfrentar la crisis pandémica y mejorar las posibilidades de cumplimiento efectivo de su misión.

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

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

digital constituye el foco de nuevas experiencias que replantean políticas públicas y modos de gestión de la educación.

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

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

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

Cierra el libro el texto de Germán Álvarez Mendiola, que explora las relaciones entre la investigación educativa y las decisiones de políticas en México. Afirma que amplios sectores de investigadores educativos tienen la percepción de que los resultados de la investigación están escasamente relacionados con las decisiones de política educativa. Sin embargo, una revisión de las interacciones entre los dos ámbitos revela una extensa y complicada trama de relaciones, no exenta de contradicciones y conflictos. En el diverso conjunto de campos que componen la

investigación educativa suelen librarse importantes controversias académicas, políticas e intelectuales. El mundo decisional, por su parte, cambia al paso de las luchas políticas, la adopción de paradigmas y las correlaciones de fuerzas entre los actores internos y externos vinculados a la educación. En la actualidad, se observan realineamientos en esas redes, en un contexto permeado por el antiintelectualismo y la reducción de la financiación educativa.

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

Los grandes problemas de la educación nacional

Gilberto Guevara Niebla

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

La crisis educativa

El sistema educativo tiene problemas graves. La educación pública en México está inmersa en una crisis difícil de remontar, pues las dificultades que enfrenta son producto del efecto combinado de tres circunstancias: la crisis que podemos llamar histórica, la crisis causada por la pandemia y la política regresiva que ha aplicado el gobierno actual en este sector.

La crisis histórica

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

Primer rasgo

El sistema educativo nacional (SEN) tiene una gestión fuertemente centralizada, vertical y burocrática. Este es el más grave problema que aqueja a la educación en México. La fuerte estructura de gestión es una coraza de acero que obstaculiza la autogestión de las escuelas e impide la autonomía profesional de los maestros. Este modo de gobernar la educación se creó bajo la tutela del Estado fuerte, centralista, populista y autoritario que surgió de la Revolución mexicana (Solana *et al.*, 1981; Meneses, 2001). Dicho Estado creó asimismo una organización sindical corporativa, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con el propósito principal de controlar políticamente al magisterio y todo eso tuvo por consecuencia la consolidación de una organización gremial gigantesca, rígida, que ahoga la libertad de acción de los maestros y de las escuelas. En 1992 se intentó introducir un cambio con la creación de un sistema de Consejos de Participación Social, que nunca cobraron vida propia y hasta la fecha tienen una existencia fantasmal. El centralismo, la burocracia y el corporativismo sindical han menoscabado seriamente, a lo largo ochenta años, el éxito de la empresa educativa (Ornelas, 1995 y 2010).

Segundo rasgo

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

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

Tercer rasgo

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

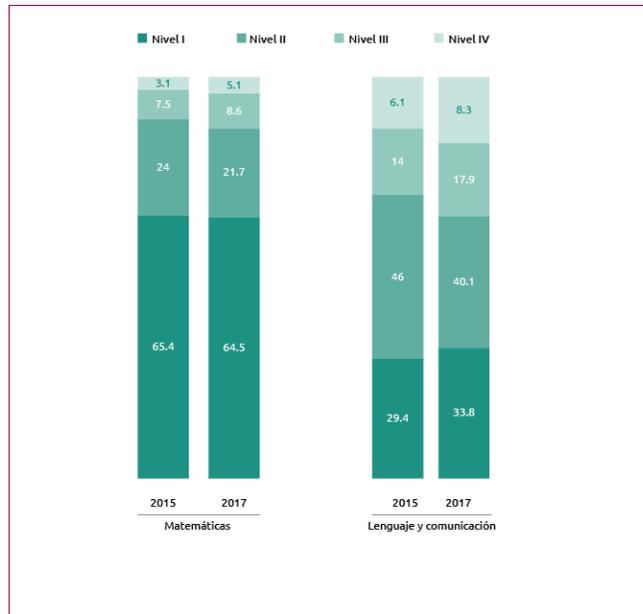


Gráfico 1. Resultados de Planea en Matemáticas y Lenguaje y comunicación
Fuente: INEE (2019).

Los resultados de Planea se ofrecen en porcentajes y se presentan en cuatro categorías que, de izquierda a derecha, son: insuficiente, básico, satisfactorio y sobresaliente. En ambos campos —Matemáticas y Lenguaje y comunicación— se observa que los porcentajes de resultados insuficientes son elevados, marcadamente en Matemáticas, en donde se mantuvo entre 2015 y 2017 un porcentaje de insuficientes de 65%, en tanto que en Lenguaje y comunicación se observa entre 2015 y 2017 un aumento del porcentaje de insuficientes: se eleva de 29% a 33%. En Planea 2015 y 2017 más de 6 de cada 10 alumnos sólo alcanzaron el nivel 1.

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

Cuadro 1. Matemáticas. Aprendizajes en cada nivel
<p>Nivel I. Los alumnos que se ubican en este nivel tienen carencias importantes en el dominio curricular. Ellos logran resolver problemas que implican estrategias de conteo básicas (visuales) o que implican comparar o realizar cálculos numéricos con números naturales. Además, son capaces de expresar en lenguaje natural el significado de fórmulas geométricas comunes y viceversa. Se esperaría que en este nivel los alumnos logren resolver problemas que impliquen las operaciones básicas con números decimales, fraccionarios y números con signo; el mínimo común múltiplo y el máximo común divisor, y problemas de valor faltante que implican relaciones de proporcionalidad directa. Además, que calculen perímetros y áreas, y resuelvan ecuaciones de primer grado de la forma $ax+b=c$ y sus expresiones equivalentes.</p>

Cuadro 1. Matemáticas. Aprendizajes en cada nivel

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

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

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

Cuadro 2. Lenguaje y comunicación. Aprendizajes en cada nivel

Nivel	Descriptor (extracto)
I	<p>Con respecto a la comprensión lectora de textos informativos continuos como monografías y reportajes, textos discontinuos sencillos y textos literarios, los alumnos localizan y extraen información explícita en diferentes fragmentos del texto, identifican el tema central, reconocen sus elementos gráficos e interpretan información evidente contenida en una gráfica en función de un texto.</p> <p>En reflexión sobre la lengua identifican diálogos rimados, reconocen el uso y la función de oraciones subordinadas, así como la función de algunos recursos lingüísticos empleados en anuncios.</p>

Cuadro 2. Lenguaje y comunicación. Aprendizajes en cada nivel

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

Al presentar los resultados de aprendizaje de manera agregada, hacemos abstracción de la enorme diversidad de situaciones concretas donde se desarrolla el proceso educativo. A fin de identificar el contexto, la prueba Planea incluye preguntas que indagan sobre las condiciones personales y familiares que impactan en el aprendizaje de los alumnos; entre estas destacan: factores socioeconómicos,

acceso a bienes culturales, condiciones para el estudio, situación laboral de la familia, pertenencia étnica, motivación personal, expectativas, disposición o interés por el estudio, trayectoria escolar, entre otras. También retoma las condiciones escolares que influyen en los aprendizajes, tales como la infraestructura, la gestión escolar y los procesos pedagógicos. En el caso de Lenguaje y comunicación, los autores del *Informe de Resultados Planea 2017* nos recuerdan los elementos contextuales: en México el 65% de los niños no tuvo acceso a libros infantiles. A nivel nacional, 4 de cada 10 estudiantes de tercero de secundaria no tuvieron libros de literatura o libros de consulta en sus hogares. De este universo los menos beneficiados fueron los alumnos de telesecundarias, seguidos de los estudiantes de las escuelas comunitarias. No obstante, a nivel nacional, 9 de cada 10 alumnos sí contaron con al menos un diccionario. Además, 5 de cada 10 alumnos que sí tuvieron libros en sus casas reportaron que poseían entre 1 y 25 ejemplares, con excepción de las escuelas privadas, ya que 60% de sus alumnos aseguraron tener más de 25 libros, incluso más de 100.

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

Cuarto rasgo

El SEN no tiene un desempeño homogéneo y registra una marcada diferenciación en la calidad de sus servicios. Esa segmentación o desigualdad interna se produjo con la expansión del sistema y se advierte, por ejemplo, al comparar los resultados de aprendizaje de los servicios públicos con los servicios privados. Pero la

diferenciación también se observa en el seno de los servicios públicos y en todos los casos esas desigualdades se relacionan con el origen social de los alumnos (Bourdieu, 1980). También se explica por el carácter desigual e inequitativo de las políticas educativas, pues en ellas, de manera explícita o implícita, consciente o inconsciente, se beneficia a las escuelas con mejor desempeño y se castiga o se descuida a las escuelas con bajo desempeño. Es verdad que la desigualdad existe desde el nacimiento del sistema educativo, pero ha adoptado modalidades más notables en el marco del capitalismo global contemporáneo (Muñoz 1994; Tedesco, 2012; Tenti, 2007; Tapia y Valenti, 2016).

Quinto rasgo

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

instituciones que entrenan a los profesionales encargados de formar intelectual y moralmente a las nuevas generaciones (Medrano *et al.*, 2017; INEE, 2015).

Sexto rasgo

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

Séptimo rasgo

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

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

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

Octavo rasgo

En la gestación de la crisis educativa desempeñaron un papel importante las notables deficiencias en el liderazgo educativo. En el nombramiento de los principales directivos de la educación —es decir, los secretarios federales y estatales— han prevalecido valores políticos sobre los valores académicos. No existen criterios establecidos para la selección de líderes educativos. Los secretarios de Educación —federales y estatales— son nombrados por el poder Ejecutivo correspondiente de acuerdo a criterios arbitrarios: amistad, lealtad, filiación política, pero pocas veces por sus competencias educativas. Como consecuencia, muchos secretarios de educación conocen poco los procesos

educativos y se interesan preferentemente un obtener beneficios políticos. Con mucha frecuencia no se familiarizan con la práctica concreta de la educación e ignoran los mecanismos íntimos, humanos, de la educación. De ahí la recurrencia con que se producen decisiones aberrantes en el sector. Los líderes intermedios (subsecretarios, directores, jefes de sector), a su vez, sólo ocasionalmente son seleccionados con base en méritos profesionales, con mayor frecuencia se les nombra siguiendo criterios burocráticos (véase en este volumen la contribución sobre liderazgo educativo de Adrián Acosta y Gilberto Guevara Niebla).

Noveno rasgo

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

Décimo rasgo

Hablemos ahora de la educación media superior (EMS) identificada como “el eslabón débil de la cadena educativa”. En el año 2008 se puso en marcha desde la SEP una ambiciosa reforma integral de la EMS (RIEMS) en la cual se reconocía explícitamente la existencia de problemas: “una baja cobertura, baja eficiencia terminal, altos índices de reprobación y deserción, así como bajos niveles educativos. Así, del grupo de edad de entre 16 y 18 años, sólo 58% de los jóvenes recibe educación media superior; de ellos, sólo 60% logra concluir sus estudios. Las principales razones para abandonar los estudios son problemas sociales, económicos y altas tasas de reprobación” (SEP, 2008). La respuesta a estos problemas que ofreció la reforma fue la creación de un sistema nacional de bachillerato, un marco curricular común en el cual se definían las competencias

mínimas y comunes que deberían adquirir todos los alumnos de este nivel de estudios y un conjunto adicional de reglas sobre estándares escolares, competencias de los docentes y directores, condiciones para el otorgamiento de becas, etcétera. La arquitectura conceptual de la RIEMS era impecable, pero la realidad es distinta: el bachillerato es un sistema grande (25 mil escuelas y 5 millones de alumnos) y con una diversidad y complejidad orgánica que no tiene ningún otro nivel educativo. En ese conjunto inmenso convergen y entrecrocán innumerables intereses, por ello es difícil que una regulación única generada desde el centro, como la REIMS, pudiera llegar a plasmarse en la realidad escolar.

Sin embargo, el problema más delicado son los cambios políticos y la voluntad de los nuevos gobiernos para continuar apoyando dicha reforma. Bajo el gobierno anterior encontró un apoyo formal, pero no sucedió lo mismo con el gobierno de López Obrador. En realidad el presidente, sin argumento de por medio, decidió conceder una beca a todos los alumnos de EMS (la necesitaran o no). Como consecuencia, los demás programas del nivel fueron castigados financieramente. En 2020 sufrieron disminuciones los servicios de educación media superior, los subsidios para organismos descentralizados estatales y la normalización y la certificación en competencias laborales. En el presupuesto de 2021 perdieron recursos en proporción considerable los programas siguientes: Desarrollo Profesional Docente, Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, Diseño de la Política Educativa, Atención a Planteles con Estudiantes Discapacitados, Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación y Mantenimiento de Infraestructura Física (Barrios, 2020). En los últimos años se debatía sobre el propósito de este nivel educativo: si debería fungir como un medio para transitar a la educación superior o como una vía hacia directa el mundo del trabajo. Hoy se acepta universalmente que debe entenderse como un ciclo formativo en sí mismo cuyo principal cometido es preparar a los jóvenes para la ciudadanía y la vida social, pero con este agregado: debe dotar a los jóvenes de habilidades (destacadamente las habilidades digitales), aptitudes y conocimientos que les permitan seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Sin embargo, la política de AMLO silenció ese debate. La discusión actual gira en torno a las becas, la austeridad y los problemas administrativos (Baltazar, 2021). El dinero no alcanza y las reformas pedagógicas (como la difusión de la enseñanza por competencias) se han pospuesto indefinidamente.