

UNA POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA DEMOCRACIA Y LA EQUIDAD.

Gilberto Guevara Niebla

EL ESFUERZO EDUCATIVO

México ha realizado un vasto esfuerzo en materia de educación. La evidencia más palpable se encuentra en la expansión del sistema educativo que en 1950 tenía 3 millones de alumnos y para el año 2000 esa cifra se había elevado a 30 millones. Un crecimiento espectacular. Sin embargo, como ocurrió en todo el mundo, durante el ciclo económico expansivo que siguió a la Segunda Guerra Mundial y que benefició a todo el mundo occidental, las políticas educativas tendieron a enfatizar los aspectos cuantitativos en detrimento de los cualitativos (Ph. H. Coombs, 1980). Los diseñadores de políticas concebían al sistema como una caja negra: se conocía lo que entraba (*input*) y se conocía lo que salía de esa caja (*output*) pero en gran parte se ignoraba que ocurría en su interior. La investigación educativa era pobre. Los contenidos, los métodos de enseñanza y la formación de profesores permanecieron durante años inamovibles en una parálisis que, a la larga, condujo a resultados de aprendizaje pobres. No fue sino hasta los años sesenta que en las Conferencias de UNESCO comenzó a usarse el término “calidad” para llamar la atención sobre el proceso educativo y sus resultados efectivos (C. A. Tostado, 1991).

Ese viraje hacia la calidad comenzó a darse en México desde 1970-1971, con la reforma educativa de espíritu modernizador emprendida por el gobierno del presidente Luis Echeverría. Esa reforma tropezó, en un inicio, con notables limitaciones (escasa claridad de propósitos, dificultades de instrumentación, resistencias del magisterio y orientaciones populistas) pero, a la postre se consumó, cambiándose los planes de estudio y los libros de texto de las escuelas preescolar, primaria y secundaria adoptándose, en la primaria, la organización curricular por áreas, siguiendo el estilo estadounidense. Hubo otras innovaciones perdurables, como la creación de las escuelas secundarias técnicas. Años más tarde se hicieron algunos cambios adicionales en el sistema, los más notables de los cuales fueron la creación, en el gobierno de José López Portillo, de la Universidad Pedagógica Nacional (1978) y la reforma de la educación normal realizada en bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1984).

LA NACIÓN EN PELIGRO

Los años 80 fueron años de crisis económica para América Latina, pero también fueron años de depresión en el sistema educativo. En 1982 se dieron a conocer los resultados de un estudio comparado consistente en una prueba de conocimientos aplicada en las escuelas secundarias de 42 países por el Instituto Internacional de Evaluación Educativa (IEA) con sede en Holanda y se produjo un

escándalo internacional en virtud de que los primeros lugares en calificaciones no los ganaron, como se esperaba, las naciones líderes de Occidente sino los países asiáticos (Corea, Japón, Singapur). Estados Unidos sufrió una severa humillación al quedar rezagado en las últimas posiciones, hecho que dio lugar a una inmediata reacción oficial: se creó una Comisión de Excelencia que lanzó una suerte de manifiesto con el nombre de “Una nación en peligro” (*A Nation at Risk*) en el cual se hizo un llamado a la nación para revisar desde sus fundamentos el sistema educativo estadounidense. Este espíritu auto-crítico comenzó a extenderse. En 1983, en el estado de Aguascalientes, México, el doctor Felipe Martínez Rizo dirigió una primera evaluación de aprendizajes en escuelas primarias y secundarias que arrojó resultados alarmantes. En 1986, el rector de la UNAM, doctor Jorge Carpizo dio a conocer los puntajes (sumamente bajos) que obtenían los alumnos aspirantes a ingresar a los niveles de preparatoria y licenciatura de la Universidad Nacional. Cuatro años más tarde la revista Nexos (con el apoyo de INEGI) aplicó un examen de carácter nacional elaborado con gran rigor por un grupo de maestros y expertos con resultados igualmente preocupantes (G. Guevara, 1991). Pronto se agregaron nuevos datos que documentaban que una auténtica “catástrofe silenciosa” se estaba consumando en México a través del sistema educativo (G. Guevara, 1992).

LA REVOLUCION DEL CONOCIMIENTO

En los años ochenta comenzó a perfilarse con claridad el nuevo escenario mundial marcado por la revolución tecnológica, la globalización, la emergencia de los países asiáticos de industrialización tardía, el neoliberalismo y el protagonismo multifacético de los organismos financieros internacionales. Una ola de futurismo y predicciones invadió la esfera pública y autores como A. Toffler, P. Drucker, M. Porter, R. Reich, P. Kennedy y H. Hutchinson alcanzaron inusitada celebridad construyendo hipotéticos escenarios —a veces, desmesurados— sobre las realidades que la humanidad habría de enfrentar años más tarde y anunciando con fanfarrias el surgimiento de “la sociedad del conocimiento”. El conocimiento no era uno más de los factores sino *el* factor determinante en la producción económica, la principal fuente de riqueza. En un mundo globalizado, el éxito de las naciones iba depender de su competitividad y ésta, a su vez, estaba dada por la capacidad de las naciones para producir, manipular y adaptar tecnologías de frontera. En este nuevo orden productivo, la educación adquiriría una posición de privilegio.

Jamás los hombres tuvieron, dice Manuel Castells en su clásica *La era de la información*, la capacidad de generar riqueza que hoy tienen. Pero jamás tampoco, podemos agregar, hubo tantos pobres sobre la tierra. Un rasgo sustantivo, peculiar del orden globalizado es la polarización entre naciones pobres y ricas, el distanciamiento creciente entre pobres y ricos, contraste que se hizo dramáticamente palpable en América Latina durante la llamada “década perdida” (años ochenta). Al

inicio de la siguiente década la CEPAL y la UNESCO comenzaron a desarrollar una propuesta que diera capacidad de iniciativa y respuesta a las naciones de la región latinoamericana frente a las nuevas circunstancias. En 1992 se publicó el texto *Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad*. El documento comenzaba por analizar las nuevas circunstancias del mundo y lanzaba una sugerencia básica: “la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico como pieza clave para la transformación productiva vinculada a una creciente democratización política y equidad social”. Los ejes de ese cambio eran la educación y el conocimiento. La clave era el progreso técnico. Era necesario, en consecuencia, revisar los elementos que intervenían en la elevación e incorporación del progreso técnico, a saber: a) la ampliación de la base empresarial, b) la infraestructura tecnológica, c) la formación de recursos humanos, d) la apertura a la economía internacional y e) el conjunto de mecanismos que generan nuevos conocimientos. Esta propuesta exigía, entonces, una reforma de los sistemas educativos, principalmente en el eje educación-conocimientos. Era necesario profundizar en la relación entre *sistema educativo, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico*. Enseguida se hacían algunas recomendaciones estratégicas: el diseño de políticas debe utilizar la experiencia adquirida, tomar en cuenta los aportes teóricos e incorporar las percepciones existentes en la opinión pública de la región.

EL VIEJO MODELO

El punto de partida de ese desarrollo era un saldo de cuentas con el modelo de desarrollo latinoamericano que, se decía, había pasado por tres etapas: a) la expansión de la posguerra; b) la crisis de los ochenta y c) la democratización de los noventa. Se asumía en el texto que el patrón histórico de desarrollo basado en la renta de los recursos naturales, en el endeudamiento externo, en una precaria inserción con la economía mundial y, en el interior, en el desequilibrio financiero (la inflación) se hallaba agotado y no había sido eficaz para eliminar la injusticia social y la desigualdad. En contraste con esto, otros países de industrialización tardía, como Corea, lograron éxitos notables y se alejaban del patrón de desarrollo de América Latina en elementos como: a) el proceso de ahorro-inversión, b) en la formación de recursos humanos y c) en la difusión del progreso técnico. La decisión de los estados latinoamericanos, tomada en los años ochenta, de incorporarse al mercado mundial planteó como desafío para ellos la necesidad de buscar una inserción basada en una competitividad auténtica, capaz al mismo tiempo de generar bienestar en los estratos sociales bajos. La inequidad se asociaba en la región a la difusión, mediante los modernos medios de comunicación, de patrones de consumo propios de los países avanzados lo cual daba lugar a la gestación de un abismo creciente entre las aspiraciones de la gente y las limitaciones de la realidad, un fenómeno que afectaba sobre todo a los jóvenes.

MODERNIZACION Y CONSENSO

Sin embargo, un dilema crucial que se planteaba era la creciente tecnificación del estado que demandaba la nueva economía mundial y las añejas exigencias de equidad social que provenían de amplios sectores sociales. La conducta de esos sectores tenía un valor estratégico para la propuesta. “La tecnificación, decía el documento, es una especie de camisa de fuerza que proviene de la articulación con el exterior y limita los márgenes de libertad en la adopción de políticas y puede dar lugar a conflictos con sectores inadecuadamente representados en el estado”. Son necesarios cambios institucionales (modernizadores) en la organización empresarial, las relaciones laborales, los vínculos entre sector público y privado, la descentralización regional, la sustentabilidad y la reforma educativa. Esos cambios son inevitables si se desea alcanzar la competitividad nacional. La tarea de la democratización, por lo tanto, decía el texto de CEPAL-UNESCO, es impedir que esos cambios produzcan desgarramientos internos, pero es razonable esperar igualmente que la apertura democrática en los sistemas político acarree consigo una creciente demanda por equidad.

LA CLAVE: PRODUCTIVIDAD

Para compatibilizar equidad con inserción internacional es necesario elevar constantemente la productividad y mejorar las capacidades institucionales de los países, procesos en los cuales la educación y la difusión del progreso técnico juegan un papel decisivo. Los desafíos que se enumeraban eran muchos, entre otros:

- a) La revolución científica y tecnológica
- b) La progresiva globalización (y regionalización).
- c) La competitividad basada en la incorporación y difusión de las tecnologías.
- d) La necesidad de crear aceptación social para las nuevas tecnologías.
- e) La importancia estratégica de la investigación básica (con sede en instituciones públicas).
- f) La importancia estratégica de la formación de recursos humanos.
- g) La importancia estratégica del reciclamiento de los recursos humanos.
- h) Un nuevo paradigma de gestión empresarial.
- i) Las tecnologías de información tienen efectos horizontales.
- j) El ciclo tecnológico es cada vez más corto, lo que exige mayor rapidez de respuesta.
- k) La ventaja comparativa por disponibilidad de mano de obra barata tiende a perder eficacia.
- l) Etc.

EL SISTEMA EDUCATIVO

El análisis de los sistemas educativos de A. L. conduce a una serie de conclusiones contradictorias:

- Ha habido una significativa expansión de la cobertura en escuela primaria y secundaria (aunque los datos varían de país en país). Aunque persisten deficiencias no anodinas la matrícula tiende a feminizarse, el sistema está segmentado socialmente y hay un evidente desequilibrio entre el campo y la ciudad.
- Hay un déficit en la formación impartida por la escuela. Existe deficiencia en la calidad (alfabetos funcionalmente analfabetos), obsolescencia curricular, baja calidad en la educación superior y la movilidad social vía educación se ha detenido.
- En cuanto al sistema productor de conocimientos científicos y tecnológicos se observa que el esfuerzo en este campo es deficiente y la generación y utilización de conocimientos en A. L. sigue siendo precaria. AL está rezagada en recursos financieros gastado en este campo respecto a los países de la OCDE y respecto a las nuevas economías asiáticas. También se han debilitado las importaciones de bienes de capital o bienes de elevado contenido tecnológico (en Asia estas importaciones crecieron durante los 80 en 60%). A esto debe agregarse la heterogeneidad de las situaciones, la concentración de actividades en instituciones académicas, el academicismo (trabajo académico alejado del aparato productivo) que preside este esfuerzo, la ausencia de una participación significativa de la empresa privada en el desarrollo tecnológico, etc.
- Otro aspecto crítico son las limitaciones de los esfuerzos por educar adultos y combatir el analfabetismo, que observan dos fallas: la tendencia a imponer a los adultos objetivos unilateralmente educativos e irrelevantes y ,a inadecuación de los métodos pedagógicos. La capacitación (educación continua o reciclamientos) de las empresas no es alta y los gobiernos han creado agencias para ofrecer “capacitación para el trabajo”.

EL ACUERDO NACIONAL DE 1992

En este contexto, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari lanzó, en 1992, un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que, en esencia, incluía dos reformas orgánicas del sistema educativo: 1) la llamada “federalización” a través de la cual los estados pasaron a operar directamente el subconjunto de escuelas de nivel básico (preescolar, primaria, secundaria y normal) que hasta entonces manejaba el gobierno federal y 2) un nuevo sistema de gestión escolar en donde, por primera vez en mucho tiempo, se daba participación a la sociedad en asuntos escolares a través de un sistema de “consejos de participación social” (escolar, municipal, estatal y nacional). Otro cambio importante fue la actualización de planes y programas. Se abandonó la organización curricular por áreas y se volvió al modelo clásico por asignaturas y se desecharon métodos de enseñanza (como el estructuralismo lingüístico y la llamada “matemática moderna”) que habían sembrado malestar en las escuelas. Se

lanzó además un programa permanente de actualización de maestros a través de un sistema de Centros de Maestros. Otro tanto ocurrió con los libros de texto que se renovaron de acuerdo a las innovaciones programáticas. Finalmente, el Acuerdo incluyó un apartado bajo el rubro “Revalorización de la función magisterial” que, en esencia, incluía un nuevo mecanismo de premios al desempeño de los docentes (Carrera Magisterial).

Una medida adicional fue la creación de los llamados Programas Compensatorios que consistían en un conjunto de acciones dirigidas a prestar servicios educativos elementales en las zonas más marginadas y pobres de México. Estos programas fueron subsidiados a través de créditos blandos de organismo internacionales, principalmente, el Banco Mundial.

Este paquete de cambios fue apoyado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y por los gobiernos federal y estatales; para 1993, esos cambios fueron consagrados por el Congreso Nacional en una nueva ley orgánica de la educación, la Ley General de Educación. Con esta reforma educativa se imprimió un nuevo aliento a la tarea escolar, pero pronto se pudo ver que su impacto era limitado y que algunas de sus cláusulas fueron abiertamente desacatadas en la práctica, como ocurrió con los llamados “consejos de participación social” que, impugnados por el SNTE, nunca llegaron a tener vida. En cambio, la “carrera magisterial” sí funcionó y sirvió, al menos, para tranquilizar al gremio magisterial en donde había cundido en años anteriores un gran malestar. Los cambios de contenidos y libros, aunque estimados como positivos, no tuvieron lamentablemente la repercusión esperada. Una serie de estudios mostraron años después que el bajo nivel de los aprendizajes seguía socavando a las escuelas (*Resultados del PISA*, OCDE-Santillana, 2002). Finalmente en 1997-1998 se realizó una reforma, más bien superficial, de los planes de estudio de las escuelas normales sin que se tocaran aspectos cruciales de ese subsistema escolar en clara situación de desastre.

LA MORAL VUELVE A LA ESCUELA

En enero de 1999 se anunció con gran prensa la incorporación en los planes de estudio de la escuela secundaria una nueva materia, Formación Cívica y Ética que venía a sustituir las antiguas asignaturas de Civismo y Orientación Vocacional. Esta medida parecía una respuesta a un cierto debate que agitaba al país. Para entonces la opinión pública había recogido el eco de una discusión más amplia sobre la necesidad de enfrentar la “crisis de convivencia” que sufrían el país y el mundo a través de una educación “en valores”. Pero se trató del parto de los montes. Aunque la intención declarada en los objetivos de la materia de marras era formar a un ciudadano virtuoso, dotado de un bagaje amplio de cualidades sociales y valores, en la práctica no tuvo ninguna repercusión sustantiva en un nivel escolar cuyo conservadurismo es proverbial y que, en esencia, no conoció ningún otro cambio. De hecho el

nuevo programa reproducía en gran parte el vicio del “informacionismo” o “doctrinarismo” de los antiguos. Esta iniciativa, sin embargo, fue la primera en su género. En realidad, como ocurrió en otros países, la educación moral (o ética) había sido expulsada de la escuela y su único rescoldo era la materia llamada Civismo que, no obstante, se convirtió bajo el impulso ideológico de la llamada Revolución Mexicana, en una asignatura de carácter doctrinario-nacionalista que nunca se propuso formar ciudadanos informados políticamente, participativos y críticos. Civismo era en el plan de estudios de secundaria el espacio más aburrido, sin ningún interés para los jóvenes adolescentes. Subrayo este punto porque se relaciona con un cuestionamiento más serio que se ha hecho al modelo pedagógico de la educación moderna y que trataré de explicar poco más adelante.

EDUCACIÓN SUPERIOR

Las reformas a que nos referimos no tocaron, esencialmente, a la educación superior cuyos centros continuaron su desarrollo inercial sin ser convocados a algún cambio significativo que se orientara a los elementos incluidos en la propuesta CEPAL-UNESCO. En 1997 la OCDE realizó una evaluación de este nivel y sus conclusiones eran preocupantes. La eficiencia terminal de los centros público de educación superior era muy baja (en promedio, 50%), el esfuerzo de investigación limitado, pero lo más alarmante residía en el aislamiento de las universidades respecto al sistema productivo (OCDE, 1997). Cuando en 1986, el rector de la UNAM intentó una reforma que buscaba establecer los mínimos de exigencia dentro del trabajo académico, se produjo una revuelta estudiantil espectacular que estuvo a punto de derrocarlos y que afirmó en la Universidad Nacional la presencia permanente de un “poder estudiantil” contestatario, violento y de orientación anarquista o nihilista. En 1999, un tímido intento de las autoridades de la UNAM por establecer el pago de cuotas de ingreso proporcionales a los ingresos familiares de los alumnos hizo estallar una violenta huelga que paralizó por más de un año a la institución.

LA INJUSTICIA SOCIAL INSTITUCIONALIZADA

La reforma de 1992, como hemos visto, tuvo un sentido modernizador, más no justiciero. El sistema escolar de México, ciertamente ha crecido (en la actualidad tiene matriculados a 31 millones de niños y jóvenes) pero presenta problemas estructurales que no han sido removidos. Entre éstos se encuentran:

1. **EL CENTRALISMO.** Es un sistema que concentra todo el poder normativo en el centro y, de hecho, los estados, municipios, las escuelas y los profesores mismos, han sido despojados de todo poder de decisión sobre aspectos sustantivos de la educación como planes, programas, calendarios, horarios, organización escolar, etc.
2. **BUROCRACIA.** Existe una gran burocracia que constituye la columna vertebral de este sistema.

3. PODER SINDICAL. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ejerce un poder arbitrario, casi absoluto, en el sistema educativo mexicano. Esto impide que haya un adecuado control del trabajo y, de hecho, fomenta el no trabajo y la corrupción. Hay decenas de miles de profesores que no dan clases y que se encuentran “comisionados” al sindicato y en otras funciones no educativas. El sindicato es una fuerza *política* que participa activamente oponiéndose a toda innovación profunda del sistema, sobre todo si explícitamente se pretende introducir mayores regulaciones sobre el trabajo.
4. MODELO EDUCATIVO INSTRUCTIVISTA. La educación escolar reduce su acción sobre la nueva generación a meros aspectos de instrucción (transmisión de conocimiento y habilidades intelectuales) pero omite en grado importante la educación física y artística y hace prácticamente caso omiso de la educación política y moral de los infantes y adolescentes. La ética es el sustento de la buena ciudadanía, pero como demostró Jackson (1968) los programas oficiales ignoran el juego o intercambio de valores morales que se da de manera tácita en la escuela (currículum oculto) y, en la medida en que los docentes se mantienen al margen de ese intercambio, la escuela tenderá a reproducir los valores y anti-valores que dominan en el ambiente exterior. Otro tanto ocurre con la política que debería ser un componente esencial, si se quiere, en efecto, sentar las bases para una verdadera cultura ciudadana y democrática.
5. MODELO DOCTRINARIO. Una crítica más aguda que proviene de Mathew Lipmann (1997) señala que las prácticas escolares tradicionales se han dedicado a transmitir información o verdades elaboradas que impiden que el estudiante piense por sí mismo. En cierta forma, dice Lipmann, la escuela se ha dedicado por años a adoctrinar y ha rehusado formar individuos libres, pensantes y críticos.
6. EDUCACIÓN LIBRESCA. En México se ha establecido una peculiar forma de enseñanza libresca que se ha presentado como “progresista” porque nació bajo una inspiración justiciera. Me refiero al “libro de texto único y gratuito que estableció en la escuela primaria en 1960 el secretario Jaime Torres Bodet. Ni duda cabe que la gratuidad del libro es una dimensión justiciera, lo que es polémico, en cambio es su unicidad y lo que es reprobable del todo, es el hecho de que el libro se haya convertido en el centro del proceso enseñanza-aprendizaje: se le maneja como un texto sagrado que los maestros siguen a pié juntillas y que, aunque les facilita su tarea, restringe evidentemente el uso crítico de su raciocinio.
7. EL FRACASO ESCOLAR. Pero el problema más evidente es el hecho de que el fracaso escolar tiene un carácter socialmente segmentado y que los pequeños que la escuela expulsa (12% en primaria; 22% en secundaria; 40% en preparatoria y 60% en superior) son, por añadidura, los alumnos de origen más humilde. La igualdad de oportunidades se desvanece bajo el efecto de este fenómeno y se reduce a “igualdad de acceso”.

8. **SEGMENTACIÓN INTERNA.** Pero existe otro factor de injusticia menos perceptible y consiste en el hecho de que los pobres y sectores medios bajos asisten a escuelas públicas de calidad mediocre mientras que los ricos pagan escuelas privadas de mayor calidad académica. Pero no sólo eso, incluso dentro del mismo sector escolar público se registra una diferencia de calidad de los servicios entre la ciudad y el campo y entre los barrios pobres y marginados y los barrios de clase media.
9. **REZAGO EN APRENDIZAJES Y EN CULTURA CIENTÍFICA.** Está ampliamente documentado el grave problema de credencialismo que padecemos. Existe en el mercado de trabajo una tendencia a elevar crecientemente las credenciales escolares, pero también existe la tendencia de las instituciones educativas a facilitar la expedición de certificados sin asegurarse de que quien los recibe ha adquirido realmente los conocimientos y habilidades que el documento ampara. Por otro lado y colocándonos en la perspectiva de las exigencias de desarrollo científico y tecnológico, es notable el atraso exhiben las escuelas primaria y secundaria en materia de enseñanza y aprendizaje de las ciencias y las tecnologías. Lo mismo ocurre con matemáticas (Cf. Examen PISA 2000 de OCDE). Se ha pensado que basta con dotar de computadoras a las escuelas para promover la cultura tecnológica y este principio es verdaderamente absurdo pues los artefactos tecnológicos —como la televisión o la computadora—demandan antes de usarse la elaboración de una pedagogía que los inserte constructivamente en el programa escolar.
10. **AUSENCIA DE SISTEMAS EFICACES DE EVALUACIÓN.** Nadie evalúa seria y rigurosamente el trabajo de los docentes ni la eficacia de la gestión del sistema, ni lo adecuado de la dirección escolar, de los planes, programas y materiales, etc. hace un año (2002) se creó, es cierto, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) pero las autoridades se negaron a concederle a este centro autonomía respecto del gobierno de modo que el director del INEE es, para efectos prácticos, un empleado de la SEP. Pero el problema más grave reside en la ausencia de una cultura de evaluación. En las mismas escuelas normales priva un relajamiento completo y se puede decir que en ellas nadie reprueba. Las evaluaciones son condenadas principalmente por el sindicato.
11. **EDUCACIÓN DE ADULTOS.** La educación de adultos debería ocupar posición privilegiada en la política porque es la que hace si no posible, sí probable, un cambio rápido cambio de actitudes entre la ciudadanía que favorecería una política innovadora en los institucional. Para ello sería necesario que los programas en este campo no se redujeran a contenidos académicos y abarcaran contenidos cívico-políticos y de capacitación para el trabajo. La educación de adultos también debería extenderse conceptualmente para abarcar la cultura superior (es decir, los adultos debería tener acceso a las universidades para cursar materias, grados o carreras).

12. **EL MAESTRO: DESPOSEÍDO Y DESCALIFICADO.** El maestro debe ser el centro, el eje, del funcionamiento de las escuelas; para ello, debe ser dotado de facultades para decidir más aspectos de su materia de trabajo. El maestro debe tener un margen para tomar decisiones y no debe estar desposeído del todo como ahora lo está. Esto significa que hay que llevar a cabo un cambio estructural profundo en la normatividad y en la organización y funcionamiento del sistema escolar. Esto implica asimismo que debe ser entrenado de manera permanente en el uso eficaz de los instrumentos de la pedagogía a fin de ofrecerle una educación integral, de calidad, a los infantes. Por otro lado, debe crearse un sistema de formación y actualización de maestros sobre la base de integrar a normales, centros de maestros, unidades de la UPN, universidades y centros de investigación educativa.
13. **ESCUELA COMUNIDAD.** El problema básico del desarrollo es la tecnología; cierto, pero la exigencia de equidad exige crear, sobre todo en las áreas pobres del país, comunidades cohesionadas, fuertes, de ciudadanos participativos y responsables con calificaciones productivas. La escuela puede desempeñar un papel catalizador de la vida comunitaria, siempre y cuando se le contemple desde otra perspectiva. La intervención esencial de la escuela (preescolar, primaria y secundaria) en la comunidad debe centrarse en dos aspectos: a) educación de padres y b) educación de adultos. Los vínculos entre profesor y padres de familia deben ser un mecanismo de educación. La educación de adultos (que la escuela puede impartir fuera de las horas convencionales de trabajo) debe orientarse hacia: a) la capacitación para el trabajo y hacia la formación ética y cívica.
14. **INVESTIGACIÓN EDUCATIVA.** No hay una política ni estrategia alguna en materia de investigación educativa y la que se realiza es de carácter estrechamente académico. Se requiere impulsar la producción sistemática de conocimientos sobre los aspectos estratégicos de la educación nacional, incluyendo el nivel superior y teniendo presentes los objetivos del desarrollo nacional (competitividad, democracia, justicia social). Los productos de la investigación deben tener un sentido práctico, instrumental, aplicado, que retro-alimenten y mejoren a las escuelas, sin impedir desde luego la investigación teórica que ayude a orientar y debatir con altura y racionalidad nuestras necesidades y problemas educativos.
15. **EDUCACIÓN INICIAL.** La ausencia de un sistema vigoroso de educación inicial para orientar a los padres en la educación de su vástagos en la edad 0-3 años. Este sistema es más necesario en las zonas humildes del campo y de las ciudades y contribuiría a disminuir las desigualdades en el desarrollo físico, intelectual y moral de los niños.
16. **EDUCACIÓN PREESCOLAR.** La cobertura incompleta del nivel preescolar que, aunque en la edad de 5-6 alcanza a cubrir aproximadamente el 81% del grupo de edad, es deficiente en la edad 4 años (63%) y 3 años (20.6%). A esta situación deficiente se ha venido a agregar un

acuerdo completamente absurdo del Congreso de la Unión (Diciembre, 2002) que estableció la *obligatoriedad* de la educación escolar por tres años lo cual *invierte* el valor justiciero del preescolar y los convierte objetivamente en una *nueva barrera* para que los niños de extracción humilde alcancen el éxito en la escuela. Con esta medida ilógica la educación básica obligatoria de México se extiende a 12 años (j).

17. EDUCACIÓN PRIMARIA. En el año 2003 la cobertura de los servicios educativos de educación primaria era de 93.1 % . En números absolutos se hallaban matriculados 14 millones 857 mil alumnos, lo que constituye este nivel en el más grande y de mayor cobertura. De este total, el 5.6% lo constituyen escuelas primarias *indígenas bilingües biculturales* y el 1% los conforman los llamados cursos *comunitarios* que operan en comunidades con menos de 100 habitantes. No obstante todo esto, persiste un significativo porcentaje nacional de deserción en este nivel de aproximadamente 12%.
18. EDUCACIÓN SECUNDARIA. Desde 1993 la escuela secundaria pasó a formar parte del concepto de “educación básica obligatoria” lo cual planteó un problema estratégico tanto en lo material (más escuelas) como en lo pedagógico (más maestros). Sin embargo, la escuela secundaria no ha experimentado ningún cambio importante desde que fue creada en 1925 (hace 78 años). Su organización curricular (cada asignatura es impartida por un maestro) plantea problemas pedagógicos serios, lo mismo el hecho de que en esas escuelas no existan profesores de carrera y que el trabajo docente sea impartido frecuentemente por personas que no tienen ni la calificación especial de la materia que imparten ni las herramientas pedagógicas que harían eficaz su intervención. Empero, este nivel es crucial desde varios puntos de vista. Desde el punto de vista del desarrollo de la personalidad, desde el punto de vista sociológico pues en él se deciden los destinos profesionales de los alumnos y desde el punto de vista ciudadano pues en esa edad los alumnos adquieren su identidad de grupo (Ibarrola y Galart, 1994).
19. EDUCACION MEDIA SUPERIOR. Este año (2003) se hallan matriculados en el bachillerato poco más de 3 millones de alumnos en 9 mil 600 escuelas (el 25% son privadas). Este nivel no es obligatorio y, sin embargo, es tránsito obligado para quien aspira a llegar a la universidad. Digamos, de paso, que existe una variante especial que se llama “profesional técnico” con 350 mil alumnos. Los jóvenes rehúsan los estudios técnicos medios (como los que ofrece CONALEP) y prefieren en mayoría abrumadora estudiar bachillerato general. Sin embargo, el nivel medio superior (bachillerato) es el nivel más desorganizado de todos, en el sentido de que coexisten en este nivel modalidades de estudio distintas (hay escuelas preparatorias de 2 años de duración, aunque el mayoría sea de 3 años), al mismo tiempo, hay una diversidad irracional de planes de

estudio, de métodos de enseñanza, de profesorado y de tipo de escuelas. En este nivel proliferan las llamadas “escuelas patito” (de mala calidad).

20. EDUCACIÓN SUPERIOR. Absorbe al 22% del grupo de edad (2 millones 300 mil alumnos). Aunque los centros público de este nivel han abierto sus puertas a alumnos provenientes de grupos sociales bajos, es obvio que se conservan como instituciones reservadas, con pocas excepciones, para el servicio de las clases altas y medias. El debate público sobre las universidades se centra en aspectos como el ingreso. Cierta sector suele impugnar que las universidades posean mecanismos (exámenes) de selección o de asignación de alumnos y piden, no “igualdad de oportunidades” en el ingreso (que se garantiza con el examen) sino ingreso irrestricto. Otro aspecto es el gobierno universitario: se impugna que los nombramientos de directores los haga un junta de sabios, expertos o notables (Junta de Gobierno) y se pide, en cambio, que las autoridades universidades sean electas por voto universal. Se impugna igualmente que las instituciones universitarias pretendan cobrar cuotas en dinero a quienes prestan servicios no obstante que se sabe que el financiamiento público es (relativamente) decreciente. Todos estos puntos, sin embargo, eluden la temática sustantiva de la organización académica y la función social que cumplen estas instituciones. Las universidades (y centros análogos) cumplen un papel de importancia crucial en la producción, aplicación y transmisión de conocimientos (que podría ser decisivo para afirmar la competitividad tecnológica del país) y preparan, además, recursos humanos de alto nivel como profesionales, técnicos, dirigentes de empresas, funcionarios públicos y dirigentes políticos. Su papel, en realidad, es múltiple. Son las instituciones responsables de conservar y ampliar la principal riqueza de la nación que es su cultura. No obstante, las universidades viven encerradas sobre sí mismas, son “autónomas” formalmente, pero también realmente viven desvinculadas del desarrollo nacional. No atienden con la rapidez y eficacia necesarias a las demandas de la industria; pero tampoco se inclinan sobre las necesidades tecnológicas o cognoscitivas que tienen las comunidades urbanas y rurales pobres. Viven en una suerte de limbo. El limbo de la “academia” que muchos piensan se justifica por sí mismo. Lo grave es que la nación, aunque se ha mostrado generosa con ellas dotándolas legalmente de “autonomía”, no se ha dotado de instrumentos institucionales poderosos capaces de hacer rendir cuentas a estos centros de estudio, sobre el uso que hacen de los recursos financieros, sobre las actividades que desarrollan y sobre los productos que obtienen.

Quedan muchos aspectos por tratar. Uno, obvio, es la necesidad de un sistema eficaz de orientación vocacional que provea de información veraz y abundante a los jóvenes y a sus padres para que decidan las carreras que desean estudiar. México necesita revalorar el trabajo técnico. Ya existe un sistema de

información (“transparencia”) para el gobierno federal, pero falta alimenta a la sociedad de información educativa que se ofrece esporádicamente en parcialidades. Etc. El elemento estratégico es, sin embargo, la reconstrucción de la comunidad nacional, la reivindicación de una identidad fuerte, pero abierta, en actitud fraterna hacia el mundo, una comunidad de ciudadanos libres, una comunidad fundada en el diálogo y el raciocinio inteligente e informado, una comunidad de hombres libres y, al mismo tiempo, comprometidos con el bienestar de su patria.

NOTA METODLOGICA. El debate contemporáneo sobre las políticas educativas gira en torno a conceptos de origen económico y en torno a aspectos operativos. Se habla poco, en cambio, de los elementos sustantivos de la educación. Por ejemplo, neoliberales y neo-keynesianos discuten sobre la gestión escolar y se preguntan: ¿debe la escuela estar sometida a una gestión social directa, como ocurre en el movimiento *school choice*, o, por el contrario, debe seguir siendo dirigida por agencias estatales? En la esfera pública la discusión se restringe a financiamiento y gestión escolar. No hay, en cambio, un debate vigoroso sobre los contenidos y prácticas educativas, sobre el cambio cultural que debe promover la escuela, aunque se puede decir que en el ámbito académico (no en el público) hay muchos pequeños debates, *dispersos*, en número proporcional al número de paradigmas psicológicos y pedagógicos que han surgido. No hay, empero, una comunicación fluida entre la academia y la vida pública. Las políticas educativas de los estados nacionales, a diferencia de la academia, se uniformizan bajo la presión creciente de los organismos internacionales (OCDE, UNESCO, BID, BM, UNICEF, OEA, etc.) y comparten una serie de nociones y términos que conforman un jerga técnica internacional. Se habla, por ejemplo, de *calidad* de la educación, término de raíz económica que puede ser mas o menos preciso cuando se aplica a mercancías o productos materiales, pero impreciso y confuso cuando se aplica a la educación. En última instancia el objeto de la educación sigue siendo contribuir a la formación de una persona humana o un ciudadano con “X” y “Y” habilidades, cualidades o virtudes que, para fines operativos, deben hacerse explícitos.