



FCPYS
FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

¿Por qué las políticas educativas fallan? Diagnóstico y propuestas¹

Pedro Flores-Crespo²

La problemática educativa presente distintas aristas y quererlas abordar en su totalidad representa una amplia tarea. Como no hay espacio aquí para tal propósito, me concentraré en un punto clave: la tensión que existe entre la cobertura, calidad y equidad en los niveles de educación básico y media superior.

Esta tensión se traduce en que es probable que entre más se amplíe el número de lugares para los estudiantes en las escuelas públicas, se reproduzcan patrones de desigualdad en términos de acceso y aprendizaje. Las niñas, niños y jóvenes en posiciones en mayor desventaja, podrían tener menos posibilidades de ingresar a opciones educativas de calidad y por lo tanto, su aprendizaje puede ser desigual.

Esta falla tiene sus orígenes en múltiples factores (estructurales, institucionales) que pueden revertirse si los actores políticos y sociales toman consciencia y actúan en consecuencia. "No existe fatalismo que nos impida mejorar", parafraseando a Carlos Muñoz Izquierdo (2005), ganador del Premio Nacional de Ciencias y Artes 2012 en el área de Ciencias Sociales.

Al hablar de los avances y retrocesos del sistema educativo mexicano se debe tomar en cuenta su magnitud y complejidad. Treinta por ciento de la población total de México, lo que representa alrededor de 35 millones de personas, conforma nuestra Sistema Educativo Nacional (SEN). Esta cifra es producto de la continua expansión de la cobertura. A lo largo del siglo veinte, sociedad y gobierno hicieron un esfuerzo notable para ampliar la

¹ Esta ponencia toma partes de mi libro, *Educación: Agenda Ciudadana de Ciencias, Tecnología e Innovación*, 2018. México: FCCyT-AMC-UNAM-Conacyt.

² Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro.

escolarización de la población mexicana y lo que es más destacado, esta expansión se ha registrado mayoritariamente en el régimen de sostenimiento público. Nueve de cada diez mexicanos en edad de cursar la educación básica lo hace en la escuela pública.

Contrario a otros países que no hicieron obligatoria ni gratuita su educación básica luego de sus procesos de independencia³, México ha registrado un aumento sostenido de escolaridad gracias a la expansión de los servicios de educación básica públicos. No obstante, este esfuerzo social adolece de un elemento básico: asegurar que toda niña, niño o joven aprenda al parejo de aquellos individuos mejor posicionados social, cultural y económicamente.

La calidad educativa en México, tal como lo ha mostrado la investigación educativa desde la década de los sesenta y el Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE), está distribuida de manera desigual e inequitativa.

De acuerdo con los resultados de la prueba Planea (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes), ocho de cada 10 estudiantes de primarias indígenas se ubica en un nivel de logro educativo bajo (Nivel 1) en Lenguaje y Comunicación, lo que significa que estos niños no tienen las oportunidades de aprender lo que está contenido en el currículum oficialmente establecido⁴. Este porcentaje (80%) contrasta con el 13 por ciento de las primarias privadas.

Pero aquí vale un matiz. El argumento de que la educación privada es superior en calidad a la pública debe tomarse con precaución. Desde 2005, Carlos Muñoz Izquierdo hizo notar, con base en los puntajes de PISA, que “ni siquiera los jóvenes ubicados en niveles socioeconómicos altos - y que asisten a secundarias y bachilleratos privados - obtienen un rendimiento semejante al de un alumno de los países de la OCDE que pertenece a la clase trabajadora...” (Muñoz-Izquierdo, 2005: 243). Esta observación se volvió a constatar con los resultados de la prueba PISA 2015. Esto quiere decir, como lo sugirió Muñoz Izquierdo, que la calidad de la educación en México no solamente una cuestión de recursos económicos o de riqueza material.

Por otra parte, mientras 65 por ciento de los jóvenes de tercer año de secundaria a nivel nacional no logran buenos aprendizajes en Matemáticas, este porcentaje asciende hasta 84 por ciento en el caso de las secundarias comunitarias. Esto confirma lo arriba expuesto: las opciones académicas destinadas a los grupos en mayor desventaja concentran las mayores

³ Específicamente, me refiero a la India cuya iniciativa para hacer gratuita y obligatoria la educación básica data de 2009 (ver *The Right to Children to Free and Compulsory Education Act*)

⁴ Se debe recordar que PLANEA es una prueba alineada a currículum, por eso se aplica a los últimos grados de la educación básica (6º de Primaria y 3º de Secundaria). Esto contrasta con otras pruebas como PISA que evalúa competencias para la vida y por eso se aplica a jóvenes de 15 años o más.

proporciones de niños y jóvenes con logros educativos bajos. En México, la calidad educativa está inequitativamente distribuida.

Así como Planea ofrece un referente de calidad, existe también la prueba Pisa (Programa Internacional de Evaluación de Alumnos), la cual es útil para complementar la base de información con la que podemos juzgar el desempeño de la educación mexicana y sus respectivas políticas y programas⁵.

La calidad educativa – medida a través de “competencias para la vida” – está inequitativamente distribuida, su variabilidad a través del tiempo ha sido mínima y no siempre positiva. A pesar de la notable expansión de los servicios educativos, prevalece una inequitativa distribución de la calidad educativa y sus avances son mínimos y no siempre positivos. Alejandro Márquez Jiménez (2011) introduce un matiz importante a este argumento gracias a su estudio sobre el crecimiento del sistema educativo entre 1992 y 2004.

Márquez señala que en el nivel primaria de educación, la ampliación de la cobertura benefició a los estratos más desfavorecidos, sin embargo, a medida que progresa el nivel educativo, se presentan mayores problemas. Según Márquez, en la educación media no se perciben avances en los niveles de cobertura para los hogares con “clima educativo más bajo” (Márquez, 2011: 72).

En 2014, Blanco y Solís constatan en parte lo observado por Márquez. En su estudio sobre trayectorias escolares y sociales de los jóvenes de la Ciudad de México hacen tres observaciones importantes: (1) la posición social del hogar de los muchachos explica en gran medida el tipo de transición escolar y social, (2) la probabilidad de interrumpir los estudios de bachillerato es mayor entre los sectores menos favorecidos y (3) existe una “gran desigualdad” en la transición al nivel medio superior, lo que confirma a esta como una etapa crítica en el proceso de estratificación social” (Blanco y Solís, 2014: 165).

Es evidente que la manera en como opera el SEN actualmente no está sirviendo para que todas las niñas, niños, jóvenes y adultos estén adquiriendo los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para desenvolverse libre y responsablemente en la sociedad actual.

La tensión que existe entre cobertura, calidad y equidad en el Sistema Educativo Nacional (SEN) levanta serias críticas sobre la eficiencia que han

⁵ Esto no excluye reconocer que algunos gobiernos y actores sociales han abusado de los referentes evaluativos como PISA. En la Administración Federal 2006-2012, por ejemplo, se estableció como meta nacional elevar el puntaje promedio en estas pruebas sin reparar en las malas prácticas que esto implicaba. Algunas críticas a PISA pueden encontrarse en el artículo de Roberto Rodríguez, *Campus Milenio*, número 687, 22 de diciembre de 2016.

tenido las distintas reformas, acuerdos, pactos, políticas y programas educativas puestos en marcha en los últimos 25 años.

Los resultados de las diversas investigaciones, así como de las evaluaciones nacionales e internacionales constatan que la educación de México no ha avanzado a la velocidad que se requiere ni para todos por igual.

Rezago educativo

Una lección ominosa que dejó la reforma de 2013 fue la poca atención que le prestó al rezago educativo. Como se sabe, el rezago educativo está constituido por las personas analfabetas y por aquellas que no han completado su educación básica y que tienen 15 años o más. En otro lugar ha sostenido que una "deuda aplazada" del régimen democrático de México ha sido el débil combate a este grave fenómeno (Flores-Crespo, 2011).

Los datos han mostrado que a pesar de la reducción en el número de personas analfabetas y de aquellas que no concluyeron la primaria, la secundaria sigue alimentando el rezago educativo. Mientras en 2001 el porcentaje de jóvenes que no complementaban este tramo de la educación básica era de casi 15 millones, este número aumentó en 2015 a más de un millón para ubicarse en 16 millones. Que 30 millones de personas no concluyan la educación obligatoria es preocupante en todos los sentidos: ético, social, económico y cultural.

Pero aparte de contar con eficientes campañas de alfabetización y una reforma de la educación secundaria⁶, es necesario también que la política de educación de jóvenes y adultos (EPJA) reciba mayores recursos financieros.

Preocupa que a esta modalidad educativa no se le otorgue la prioridad debida. Observatorio Ciudadano de la Educación documentó que mientras en 2003 se destinaba 0.04 por ciento del PIB a la educación de jóvenes y adultos, para 2007 este porcentaje había sido ligeramente menor (0.03). A pesar de que el *IV Informe de Gobierno* señala que el gasto nacional en educación aumentó nueve por ciento en términos reales, no se presentan datos desagregados para la EPJA (ver Peña-Nieto, 2015).

El magro avance en términos del rezago educativo muestra que una cosa es la manera en como opera el SEN formalmente constituido y otra, la forma en que la sociedad y el gobierno funcionan para responder a la problemática del analfabeto y de los millones de personas que no han podido concluir su educación básica. En ambos terrenos hay grandes deudas que cumplir.

⁶ En 2004 se intentó la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), que fue severamente cuestionada por sus propuestas en los contenidos de Historia. Sectores de la izquierda partidista, intelectuales y prensa afines a esta corriente política no coincidieron con la propuesta del primer gobierno del régimen democrático. Una repaso de estos cambios pueden encontrarse en Miranda y Reynoso (2006) y más recientemente, en Parga (2015).

Presentar rasgos de la problemática educativa ante los legisladores abre la posibilidad de reflexionar sobre posibles caminos para emprender acciones orientadas a elevar la efectividad de la política educativa. En este sentido, se presentarán algunas propuestas de solución expresadas por diversos grupos de especialistas en educación. Por un lado, se repasa un documento que se elaboró en 2015 dentro del foro "Hacia dónde va la Ciencia en México" y por otro, el libro *Los Retos de México en el Futuro de la Educación* que hizo el Consejo de Especialistas para la Educación (CEE, 2006) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Reconozco las limitaciones del enfoque "estructuralista" que propone que los aprendizajes de los estudiantes son totalmente dependientes del origen social de las personas. Este determinismo puede ser cuestionado por los últimos desarrollos empíricos en la materia, pero aún hay mucho trabajo que hacer para comprender cómo se relacionan los distintos planos como la familia, la comunidad escolar, el esfuerzo o agencia individual y un ambiente social determinado.

Coincidimos, por tanto, con Muñoz-Izquierdo cuando señala, en su estudio sobre PISA, que los problemas de aprendizaje "no son solamente causados por fenómenos que se encuentran fuera del control de la escuela, como la pobreza o la desigualdad [...] hay márgenes de maniobra que los responsables de la educación pueden aprovechar"(Muñoz-Izquierdo, 2005:248).

De acuerdo con el diagnóstico presentado arriba, se propone entonces lo siguiente:

- Renovar el esquema de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para dotarlo de mayor eficiencia. El Estado Mexicano, bajo una visión durkhemiana⁷, debe tener la rectoría para educar a los ciudadanos pero los balances de poder dentro de la democracia y del federalismo son muy importantes. Tanto el modelo corporativo como el centralismo para conducir la política educativa e intentar cambios sustantivos parecen agotados y por tanto, disfuncionales. Habrá que discutir la manera en que los distintos actores pueden dialogar, interactuar, confrontarse y finalmente, cooperar para imprimirle mayor eficiencia a la políticas y programas educativos.

Sobre la eficiencia de las políticas y los programas, el grupo de investigadores educativos convocados por el CCC-AMC-Conacyt observa que:

Las políticas y los programas educativos pueden tener un diseño deficiente que propicia un desarrollo educativo lento y, en ocasiones, desigual. Si se

⁷ Me refiero al sociólogo francés, Émile Durkheim (1858-1917) quien postuló que [d]esde el momento en que la educación es una función esencialmente social, el Estado no puede desinteresarse de ella" (citado en De Ibarrola, 1985:29).

prometen grandes cambios y reformas educativas y se logra poco, la legitimidad de los gobiernos democráticos se erosiona abriendo la puerta a perspectivas inmediatistas y populistas. Para Aguilar (2014: 21) la ineficacia gubernamental es “fundamentalmente un problema cognoscitivo, de razón técnica, relacionado con defectos de conocimiento causal”. Es necesario, por lo tanto, que las políticas educativas adquieran mayor efectividad. Para ello, se propone:

Hacer estudios sobre los procesos de implementación de las políticas bajo el entendido que éstas se re-significan y están multi-situadas.

Documentar si las políticas y programas subvierten la organización de las escuelas al grado de hacer inoperantes los cambios. Los análisis basados en el neo-institucionalismo pueden ser útiles en este sentido.

Desarrollar estudios con perspectiva plural, en donde los diversos grupos y actores sociales (e.g. empresarios, Organizaciones de la Sociedad Civil, intelectuales) actúan para el desarrollo de las políticas (Flores-Crespo et al., 2016: 1301-2).

Por otra parte, resolver la tensión entre cobertura, calidad y equidad no admite soluciones simplistas y únicas. Para poder acercarse a la solución de esta problemática, se sugiere discutir ampliamente qué sociedad se quiere tener en los próximos años y entonces definir las propuestas en el terreno educativo. Esto lo han intentado distintos grupos, incluso dentro de la SEP.

En 2006, el Consejo de Especialistas para la Educación⁸ formuló una serie de reflexiones en este sentido que, pese al tiempo en que fueron escritas, algunas siguen vigentes. Por ejemplo:

- El sistema educativo tiene que buscar intencionalmente la equidad, lo que sólo podrá lograrse si se definen políticas para ello, si se articulan entre sí y se evalúan de manera consistente” (CEE, 2006:41).
- Para tratar de abatir el rezago, el CEE recomendaba continuar con la política a favor de la alfabetización, pero con un énfasis especial en grupos específicos como los más jóvenes, los habitantes de zonas urbano-marginales de las ciudades, zonas rurales, indígenas y mujeres. En este tema, también se sugería prevenir la reprobación y la deserción en primaria y para ello, hay que insistir en “implantar un conjunto articulado e intersectorial de medidas disuasivas del trabajo infantil. También se proponía destinar recursos “suficientes” para resolver el rezago educativo adulto (2006:42 y 44).

⁸ Este consejo fue creado por Acuerdo Secretarial (371) y en él participaron: Guillermo Fernández de la Garza, Enrique Florescano, Gilberto Guevara Niebla, María de Ibarrola, Edgar Jiménez, Pablo Latapí Sarre, Miguel Limón Rojas, Adolfo Martínez Palomo, Felipe Martínez Rizo, Carlos Muñoz Izquierdo, Alfonso Rangel Guerra, Roberto Rodríguez, Pablo Rudomín, Sylvia Schmelkes, Fernando Solana y Margarita Zorrilla. Su coordinador fue Pedro Flores-Crespo.

- Para que la educación beneficie a los más desprotegidos, el CEE (2006) propuso asegurar la atención en educación básica y media superior a la población jornalera agrícola migrante. En 2016, el INEE recuperó el tema y estableció cuatro directrices sobre este tema, a saber: (1) fortalecer el presupuesto público, la coordinación institucional y la participación social, (2) asegurar la pertinencia de un modelo educativo intercultural, así como la idoneidad de los docentes, (3) desarrollar un Sistema Unificado de Información Educativa y adecuar las normas de control escolar, (4) fomentar la innovación, evaluación educativa y gestión social de proyectos (INEE, 2016).
- Para mejorar la calidad para todos, el CEE sugería desarrollar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles educativos sin que esto significara “relegar a un segundo plano la adquisición de habilidades básicas y superiores y de los conocimientos y valores que México se propone para todos los mexicanos (2006: 42).

Para promover la equidad del Sistema Educativo Nacional se requiere tanto propuestas y acciones puntuales como investigaciones que arrojen luz sobre esta problemática. Con ese objetivo, un grupo de especialistas propone lo siguiente:

- Es necesario conocer los procesos de acumulación o imbricación de las diversas desventajas que terminan por propiciar fenómenos tales como el abandono escolar, la desafiliación o desinterés por el conocimiento.
- [Realizar] Estudios sobre trayectorias escolares a través de diseños longitudinales preferentemente de tipo panel. Este tipo de investigaciones permite saber cómo se engarzan distintos eventos y estados en la vida de los niños y jóvenes.
- Hay que seguir desarrollando tesis multicausales que consideren aspectos tales como la inequidad presupuestaria, barreras para el desenvolvimiento pedagógico de profesores y estudiantes, y las trabas institucionales dentro de los sistemas educativos a nivel federal, estatal y municipal (Flores-Crespo, et al., 2016:1301).

Si bien la noción de calidad es disputable, varios grupos de especialistas hicieron, desde hace tiempo, una serie de recomendaciones sobre este tema con el propósito de ampliarla. Algunas de estas sugerencias siguen vigentes aunque también requieren matices y complemento a la luz de la nueva realidad. Por ejemplo, los especialistas sugirieron que había:

- que “apoyar a los padres de familia y a la propia escuela para que enseñen a sus hijos y alumnos a ser receptores críticos de las imágenes que transmite la televisión...” (2006:50). Ahora habría que agregar que esta labor debe incluir no sólo a la TV, sino también al

contenido expuesto en las redes sociales (Facebook, Twitter, Snapchat, Whatsapp), las cuales han mostrado que así como son útiles para exponer abusos también pueden utilizarse para confundir⁹.

- “abandonar la idea de un plan de estudios único” dada la magnitud del país, su desigualdad y carácter intercultural. Esto se puede lograr si se precisan objetivos comunes a todas las escuelas, pero también se deja un amplio margen para adaptar el currículum a las condiciones regionales y las circunstancias particulares de cada escuela y “cada grupos de alumnos”. El currículum, remata el CEE, “debe centrar la atención en las habilidades a desarrollar, más que en conocimientos particulares a adquirir, y evitar la sobrecarga de éstos”¹⁰. En 2012, una propuesta similar volvió a aparecer en voz del ex secretario de Educación Pública, Reyes Tamez y de Felipe Martínez Rizo, ex director del INEE. Ellos sugerían que había que,
 - [s]ustituir el actual currículum de educación básica por otro centrado en un conjunto reducido de finalidades, expresadas en términos de competencias clave, que permita a estados, regiones, zonas y escuelas decidir sobre contenidos y métodos en función de necesidades locales y condiciones de los alumnos (Tamez y Martínez Rizo, 2012: 109).

Desde la investigación educativa, un grupo de especialistas sugirió desarrollar algunos estudios para nutrir el debate sobre la calidad educativa. En específico, se propuso analizar:

- “Las aproximaciones al aprendizaje que hace la población: los sentidos y usos del conocimiento escolar, la puesta en práctica del currículum y las formas de relacionarnos con las distintas formas de conocimiento” (Flores-Crespo, 2016: 1300).

Promover la calidad educativa para todos implica, entre otros factores, seleccionar rigurosamente a los profesores y promoverlos con base en el mérito.

Si el profesor desea ser reconocido socialmente tendrá que mirarse dentro de las nuevas reglas para poder ingresar al servicio docente; no es benéfico para ella o para él ser designado por *dedazo* o por acuerdos clientelares. Al final, lo que está en juego es su prestigio y reputación, así como el derecho de la niñez por tener condiciones óptimas de aprendizaje.

⁹ En enero de 2017, las protestas por el aumento al precio de las gasolinas provocó una serie de saqueos en distintas ciudades, lo que fue aprovechado por algunos para provocar una psicosis de peligro por vía de las redes sociales (RS). Lo que ocurría en las RS parecía real cuando la realidad objetivamente señalaba otra cosa.

¹⁰ Los foros de consulta sobre el Modelo Educativo del Siglo XXI de la SEP, conducidos en 2015 y 2016, volvieron a detectar el problema de la sobrecarga de contenidos y su aparente disfuncionalidad en términos de calidad.

Estas condiciones van desde tener escuelas dignas, materiales pertinentes, ambientes libres de violencia (física y simbólica) y un docente formado y comprometido con el crecimiento intelectual de los estudiantes. Por esta razón, a continuación se presentan algunas propuestas sobre profesionalización docente.

- Discutir abiertamente la pertinencia de la normatividad que sustenta el Servicio Profesional Docente (SPD) para poderla ajustar a las nuevas necesidades de formación. En específico, se propone eliminar la obligatoriedad para la permanencia de los profesores y defender, con argumentos y evidencia, la obligatoriedad para el ingreso y la promoción. En este asunto, no hay que olvidar que se trata de asegurar condiciones óptimas de enseñanza para todas las niñas, niños y jóvenes del país.

Flores-Crespo y García señalan que aunque las instituciones formadoras de profesores, en específico, las escuelas normales, fueron consideradas en el Pacto por México; su inminente reforma se desdibujó en la agenda pública. “Es sintomático que las escuelas normales no figuren en el *Programa Sectorial de Educación* (PSE 2013-2018) (SEP, 2013)” (2014: 28).

Para avanzar en la reforma de las escuelas normales, Tamez y Martínez Rizo sugieren:

- “Renovar las instituciones y programas para la selección, formación inicial y actualización en servicio de los docentes, evaluando el desempeño de éstos con sistemas confiables, acordes con la complejidad de su tarea, a fin de que en todas las escuelas se cuente con maestros competentes a los que se remunere y reconozca en forma congruente con su responsabilidad” (Tamez y Martínez-Rizo, 2012: 118).

En el tema de la profesionalización docente, el Consejo de Especialistas de la SEP sugería:

“Reconocer la importante variedad de perfiles profesionales – algunos nuevos, otros especializados – para lograr la educación de calidad”. Asimismo, se proponía algo que la Reforma de 2013 no tomó en cuenta: “[a]brir espacios para el desempeño autónomo y profesional de los docentes de educación básica” (CEE, 2006:86-87).

Esto se podría lograr, según ese consejo, con la integración de redes para que los profesores hicieran circular sus innovaciones y compartieran sus

experiencias. Esta propuesta es muy importante para revertir la concepción acotada del maestro que sugieren las leyes emanadas de la Reforma de 2013.

Ahí, el maestro fue visto como una persona desconfiable al que había que evaluar a diestra y siniestra y como un agente egoísta que sólo piensa en maximizar su utilidad. Este modelo de individuo acotado habrá que revisarlo y entonces concebir al maestro mexicano como un ser humano activo, reflexivo y con un perfil multidimensional¹¹.

Siguiendo con el tema de la profesionalización docente, el Consejo de Especialistas de la Educación también recomendó impulsar la investigación sobre los maestros y difundir ampliamente sus resultados. Esta propuesta se ratifica por otro grupo de especialistas diez años adelante. Flores-Crespo y colaboradores (2016) sugieren priorizar las siguientes líneas de investigación en el tema de los maestros.

- Prácticas de enseñanza de lecto-escritura, matemáticas, ciencias naturales y sociales y otras áreas, para sustentar modelos y prácticas alternativas, que busquen el desarrollo de las competencias complejas que requiere la vida en una sociedad democrática.
- Trayectorias docentes, en específico, sobre la formación inicial para poder sustentar una profunda reforma de las escuelas normales. La formación en servicio y desarrollo profesional también es clave para desarrollar modalidades más adecuadas que los tradicionales cursos de actualización cuya eficacia se ha mostrado limitada.
- Sistemas de evaluación que tomen en cuenta la complejidad del trabajo docente y la cultura magisterial.
- Efectos de las reformas sobre la manera en que los maestros entienden su vocación, formación y práctica (Flores-Crespo et al., 2016: 1300).

La reforma educativa de 2013 hizo énfasis, como ya se ha visto, en la evaluación y en específico, aquella referida a los docentes. Si bien México ha avanzado conceptual y técnicamente en este sentido, aún prevalecen vacíos que habrá que llenar sobre cómo la evaluación podría ser el medio que contribuyera a cumplir con el fin de la calidad educativa para todos. Para tratar de cumplir con este propósito, el grupo de investigadores educativos convocados por el CCC-AMC-Conacyt- sugiere:

- Dada la experiencia acumulada, se requiere trabajar aún más en el desarrollo de la meta evaluación, es decir, en la evaluación de la evaluación, la cual incluya las agencias y organismos implicados, los sistemas, agentes, procesos, usos y políticas y directrices derivadas de la misma.

¹¹ Especialistas como Manuel Gil Antón han acertado al decir que la reforma de 2013 trató a las maestras y maestros como “infantes”, es decir, personas sin voz. Esta subestimación explica en algún sentido la inconformidad de los docentes.

- Revisar la validez de pruebas como Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA y el Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante (PISA), por sus siglas en inglés), pues cada vez es más evidente que no logran medir adecuadamente lo que se desea para mejorar la práctica educativa. Por lo tanto, habrá que desarrollar y apoyar evaluaciones basadas en la observación y en el análisis de evidencias del trabajo docente (portafolios), así como evaluaciones de tipo longitudinal y evaluaciones de impacto para verificar la efectividad de programas y acciones, a través del desarrollo de estudios experimentales con asignación aleatoria. Esto no necesariamente tiene que perseguir una meta nacional. Se trata, mas bien, de generar evidencia para cambios a nivel micro.
- Los usos de los resultados de las evaluaciones también deben estudiarse de manera más sistemática, pues en ocasiones las malas interpretaciones se originan por no contextualizar esos resultados o utilizarse de manera unidireccional o convenenciera por algunos grupos impidiendo el verdadero cambio educativo (Flores-Crespo et al., 2016: 1300-1).

Propuestas de política pública

Enrique Cabrero señala que lo *público* es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano. Las políticas públicas entonces están muy lejos de significar exclusividad estatal, explica Cabrero (2000).

En consonancia con esta definición de lo *público*, a continuación se presentan algunas propuestas, las cuales están sujetas a discusión, pues la resolución de los problemas sociales no puede admitir posiciones cerradas o monofocales.

Propuestas de política pública, acciones específicas y actores involucrados.

Propuesta	Acciones específicas	Principales actores involucrados
-----------	----------------------	----------------------------------

<p>1. Renovar el esquema de gobernanza del Sistema Educativo Nacional</p>	<p>A. Construir la estructura de oportunidades para que los ciudadanos podamos ampliar nuestras capacidades de deliberación democrática en relación con el funcionamiento de la escuela y la política educativa.</p> <p>B. Discutir la autonomía del Consejo Nacional de Participación Social y asegurarle recursos para su eficiente operación. Mirar la experiencia externa en este sentido.</p> <p>C. Adoptar el enfoque de la política basada en la evidencia para poder persuadir, con una base más sólida, a los distintos actores de la necesidad de cambio si una política o programa no funciona.</p> <p>D. Revisar el esquema federalista y crear las condiciones institucionales para que cada entidad federativa sea responsable de sus sistemas educativos.</p> <p>E. Ubicar en su justa dimensión a aquellos grupos políticos sin legitimidad para hacer políticas públicas.</p>	<p>Autoridades educativas federales, estatales y municipales, investigadores, periodistas, gremios magisteriales, jefes de familia, legisladores.</p>
<p>2. Elevar la efectividad de las políticas y programas educativos.</p>	<p>A. Crear un fondo de investigación especial para conducir estudios cuasi-experimentales y así poder medir los efectos de los programas e intervenciones educativas.</p> <p>B. Apoyar al COMIE para desarrollar y mantener repositorios de resultados de investigación virtuales.</p> <p>C. Privilegiar estudios longitudinales para identificar los efectos de las reformas, así como privilegiar estudios sobre la implementación de políticas y programas dentro de los fondos de investigación SEP-Conacyt-INEE.</p> <p>D. Desarrollar esquemas de discusión abierta y crítica pública que rebasen el inoperante formalismo en la que han caído algunos mecanismos de participación social oficiales.</p>	<p>Investigadores educativos, COMIE, autoridades educativas federales, Conacyt, INEE, Coneval, organismos internacionales (e.g. IIFE-UNESCO, Banco Mundial).</p>
<p>3. Reducir sustancialmente el rezago educativo, el cual, rebasa los 30 millones de personas</p>	<p>A. Elevar de manera significativa el presupuesto público destinado a la educación de jóvenes y adultos (EPJA).</p> <p>B. Establecer una red intersectorial para reducir el trabajo infantil, tal como lo recomendó el Consejo de Especialistas para la Educación (CEE,2006).</p> <p>C. Desarrollar programas de alfabetización más eficientes que estén abocados a atender a grupos específicos (indígenas, personas en poblaciones urbanas marginadas, mujeres de la tercera edad) (CEE).</p>	<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), SEP, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Crefal, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Migración (INM), Unicef, Organizaciones de la Sociedad Civil y empresariales, Poder Judicial.</p>

	<p>D. Prevenir la deserción en la secundaria y establecer políticas de no reprobación en este nivel, tal como lo sugirió el CEE (2006).</p> <p>E. Que los nombramientos en el INEA sean con base en el mérito y no en acuerdos políticos.</p> <p>F. Retomar las experiencias internacionales para hacer exigible el derecho a la educación de calidad para todos. En ello, el poder judicial debe desempeñar un papel central.</p>	
4. Ampliar la equidad e igualdad educativa.	<p>A. Rebasar la visión (limitada) de la equidad basada sólo en el otorgamiento de becas para empezar a centrarse en los arreglos institucionales (reglas) de las escuelas; así como en la propuesta pedagógica de las mismas.</p> <p>B. Asegurar la pertinencia cultural y lingüística en los distintos niveles, tipos y modalidades educativas, tal como lo propuso el CEE (2006). Para ello, se necesita formar a más y mejores profesores en competencias bilingües e interculturales.</p> <p>C. Realizar una mayor cantidad de estudios e investigaciones para comprender los fenómenos como el abandono escolar, así como la manera en que los distintos planos (social, familiar, individual) interactúan para potenciar o restringir las trayectorias académicas y sociales de los jóvenes.</p> <p>D. Revisar las nociones de pertinencia educativa para responder, desde la escuela, de mejor manera a las necesidades y aspiraciones de los jóvenes. Con esto, se puede contribuir a ampliar sus capacidades y opciones de vida.</p>	<p>CONAFE, Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), autoridades federales, estatales y municipales, investigadores educativos, filósofos políticos y legisladores.</p>
5. Promover la calidad educativa para todos	<p>A. Abandonar la idea del currículum único (CEE, 2006) y abrir márgenes de autonomía para cada sistema educativo estatal pueda fijar, por medio de la discusión plural y abierta, los contenidos educativos pertinentes.</p> <p>B. Verificar que las propuestas del Modelo Educativo del Siglo XXI sobre la necesidad de erradicar la sobrecarga de contenidos se realicen.</p> <p>C. Asegurar que exista una verdadera autonomía escolar, en donde los directivos y los maestros sean capaces de tomar decisiones y con ello, se conviertan en sujetos responsables del desarrollo académicos de sus comunidades.</p> <p>D. Cada centro o zona escolar podrá revisar y decidir sobre los procesos de contratación y</p>	<p>Pedagogos, autoridades federales, estatales y municipales, medios de comunicación, SNTE, disidencia magisterial, INEE.</p>

	<p>asignación de profesores y directores mediante esquemas de discusión plural que mejor convengan a la comunidad escolar y al desarrollo educativo de los niños y jóvenes. Si la reforma educativa es eficiente en seleccionar a los mejores profesores, no debería haber resquemor en que la designación de directores y profesores sea avalada por las comunidades escolares.</p> <p>E. Hacer realizable que las finalidades intrínsecas de la educación (e.g. ser una persona autónoma, crítica y compasiva con el sufrimiento de los demás) se reconcilien con las de índole instrumentales (adquirir destrezas para realizar tareas de manera eficiente). Esto parece ser un objetivo del nuevo Modelo que propuso la SEP.</p> <p>F. Conducir estudios sobre la apropiación y utilidad del conocimiento en las sociedades actuales (véase Flores-Crespo <i>et al.</i>, 2016).</p>	
<p>6. Avanzar firmemente en la profesionalización docente</p>	<p>A. Revisar el modelo de individuo que consignan actualmente la SEP, sus asesores y algunas OSC para poder rebasarla y así imaginar políticas y programas mucho más pertinentes y realistas.</p> <p>B. Hacer a un lado los cálculos políticos e iniciar una discusión pública y abierta para reformar profundamente a las instituciones formadoras de profesores (normales). En este sentido, habrá que tomar la experiencia internacional para tal propósito. El reto será romper la coraza ideológica que cubre el tema.</p> <p>C. Revisar la normatividad que sustenta el Servicio Profesional Docente para dotarla de legitimidad y eficiencia. En particular, se recomienda eliminar la obligatoriedad para la permanencia de los profesores y mantenerla para el ingreso y la promoción.</p> <p>D. Abandonar la idea de perfiles únicos de los profesores (CEE, 2006), lo cual, es un error que se puede recoger de la profesionalización académica en la educación superior.</p> <p>E. Afinar los procesos de selección de profesores para que sean confiables y transparentes y, a partir de ahí, realizar las asignaciones de plazas docentes de manera eficiente.</p> <p>F. Crear espacios para el desarrollo autónomo de los profesores, como lo establece el CEE (2006) y así poner en cuestionamiento las tutelas que les imponen la SEP, SNTE, CNTE, así como algunos "líderes" de opinión, "críticos" y opositores.</p>	<p>Disidencia magisterial, OSC, <i>think tanks</i>, autoridades educativas federales y estatales, especialistas, gremios magisteriales, periodistas, INEE, UNESCO y otras organizaciones internacionales.</p>

7. Evaluación	<p>A. Discutir la manera en que la información producida por las distintas evaluaciones puede ser utilizada para mejorar la práctica escolar.</p> <p>B. Realizar metaevaluaciones para poder asignarle validez necesaria a las distintas pruebas realizadas en el país desde hace 20 años (ver Flores-Crespo, et al., 2016).</p> <p>C. Realizar evaluaciones de políticas y programas mucho más exigentes, es decir, que tengan como propósito central verificar si sirven o no para ampliar las capacidades de los estudiantes y sus niveles de logro académico.</p> <p>D. Iniciar una nueva generación de evaluaciones a largo plazo como las de tipo longitudinal y las de impacto y destinarles los recursos suficientes.</p>	INEE, Coneval, especialistas, periodistas, padres de familia, OSC, empresarios, SEP, SHCP, sector privado y filantrópico.
8. Investigación educativa	<p>A. Destinar los recursos suficientes a la IE para poder ampliar el número de especialistas en este campo científico.</p> <p>B. Tratar de promover la IE en lugares que requieren desarrollar mejores referentes científicos y que no han tenido la capacidad de hacerlo (e.g. escuelas normales, estados más pobres) (ver Flores-Crespo, et al. 2016).</p> <p>C. Hacer un mejor trabajo de revisión y síntesis para exponer aquellas preguntas de investigación que ya fueron respondidas por la IE y plantear nuevos cuestionamientos a la luz de los fenómenos actuales (migración, ciudadanía, complejidad).</p> <p>D. Mejorar la articulación entre los grupos de investigadores y los maestros de la educación básica y sus respectivas instituciones.</p>	COMIE, Conacyt, IES, legisladores, gremios magisteriales.

Seguramente, algunas acciones específicas presentadas arriba levantarán dudas y cuestionamientos, lo cual es muy sano. No se pretende hacer una lista inamovible de temas y acciones. Muchas de estas propuestas pueden enriquecerse con base en la experiencia acumulada, la evidencia científica y los valores y creencias de cada grupo de la sociedad mexicana, la cual, es cada vez más plural ideológicamente. El debate es continuo y precisamente para eso está el Congreso de México.

Bibliografía básica y complementaria

- Blanco, Emilio; Patricio Solís, Héctor Robles (2014) (coords.). Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México. México: INEE-Colmex.
- Cabrero, Enrique. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*; México, vol IX (2), pp. 189-229.
- Consejo de Especialistas para la Educación (CEE, 2006). Los retos de México en el futuro de la educación. México: SEP.
- De Ibarrola, María (1988 [1985]). Antología. Las dimensiones sociales de la educación. México: SEP-Ediciones El Caballito.
- Didou, S., Góngora, E., Durand, J., Pineda, Y., & Badillo, J. (2013). La investigación sobre las políticas de ciencia y tecnología. ¿Un tema emergente para la investigación educativa en México? In *Educación y ciencia: políticas y producción de conocimiento. Colección Estados del conocimiento 2002-2012*. México: ANUIES & COMIE.
- Flores-Crespo, Pedro (2011) La política educativa y la democracia. Euforia, cambio y retos en el periodo 2000-2010. La educación pública: patrimonio social de México III. Legado, huellas, cambios. México, SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Flores-Crespo, Pedro (2013). La Alianza por la Calidad de la Educación. Lecciones para la planeación educativa. México: IFIE.
- Flores-Crespo, P., y César García. (2014a) La reforma educativa en México. ¿Nuevas reglas para las IES? *Revista de la Educación Superior*, Vol. XLIII (4); No.172, octubre-diciembre del 2014. ISSN: 0185-2760; pp. 9-31.
- Flores-Crespo, P. (2014b). ¿Qué y cómo se investigó en el período 2013-2014? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19(63).
- Flores-Crespo, Pedro, Emilio Blanco, Sergio Cárdenas, Graciela Cordero Arroyo, Frida Díaz-Barriga Arceo, Yolanda Jiménez, Felipe Martínez Rizo, Carlos Ornelas (2016) ¿Por qué no mejora la calidad de la educación básica? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 21 (71), octubre-diciembre, pp. 1295-1303.
- INEE (2010, 2011, 2012, 2014, 2015), Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, INEE, México.
- INEE (2016). Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes. INEE, México.

- INEE. (2016). Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional. Recuperado el 3 de enero de 2017, de <http://indicadores.inee.edu.mx/>
- INEE (2016) Micrositio de PLANEA. Recuperado el 25 de diciembre de 2016 <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea>
- Ley General de Educación. (LGE, 2016). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_010616.pdf
- López-Calva, L., Lustig, N., & Ortiz-Juarez, E. (2015). A long-term perspective on inequality and human development in Latin America. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(319-323).
- Márquez, Alejandro (2011). El crecimiento del sistema educativo en México, 1992-2004. Acceso y permanencia: ¿Quién se beneficia de la expansión escolar?, México: UNAM-Porrúa.
- Márquez, A. (2012). El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas. *Perfiles Educativos*, XXXIV (número especial), 107–117.
- Martínez-Rizo, Felipe y María Antonieta Díaz (2016) México en PISA 2015. México: INEE.
- Miranda, Francisco y Reynoso, R., "La Reforma de la Educación Secundaria en México: Elementos para el debate" *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11(31), pp. 1427-1450, 2006.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. (2005). "No existe fatalismo que nos impida mejorar", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. X, núm. 24, pp. 242-248.
- Muñoz-Izquierdo, C., Barron Tirado, M. C., & Bracho, T. (2013). Prólogo. In A. Maldonado (Ed.), *Educación y ciencia: políticas y producción de conocimiento*. Colección Estados del Conocimiento 2002-2012. México: ANUIES & COMIE.
- OCDE. (2016). Nota país México – Resultados de PISA 2015. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>
- Ornelas, Carlos (2012). Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo. México: Siglo XXI.
- Ornelas, Carlos (2013). Leyes de educación: La raíz del cambio institucional. Conferencia Magistral para el XII Congreso Nacional de Investigación Educativa, Guanajuato 21 de noviembre de 2013. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.
- Parga, Lucila (2015). La reforma a la secundaria. Horizontes y tensiones de un proyecto. México: UPN.
- Peña-Nieto, E. (2016). Cuarto Informe de Gobierno. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>

UNESCO (2016). Institute for Statistics. Recuperado Noviembre 29 de 2016 de http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SCN_DS&popupcustomise=true&lang=en#

UNESCO. (2016). UIS.Statistics. Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de <http://data.uis.unesco.org/>

Secretaria de Educación Pública, SEP, *IV Informe de Labores*, SEP, México, 2010.

Tamez, Reyes y Felipe Martínez-Rizo (coords.) (2012). *Las reformas que necesita la educación mexicana. Propuestas en busca de consensos*. México: S/E.