

De la Educación Básica a la Superior Investigación y políticas

Felipe Martínez Rizo



Alberto Ramírez Martinell
Coordinador

Precursores de la Educación



◆ ————— ◆
De la Educación
Básica a la Superior:
investigación y políticas
◆ ————— ◆



Título: **De la Educación Básica a la Superior: investigación y políticas.** Felipe Martínez Rizo.
Coordinador: **Alberto Ramírez Martinell**
Serie: **Colección de Apuntes Académicos del Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz.**

Ramírez Martinell, Alberto (Coordinador).

De la Educación Básica a la Superior:
Investigación y políticas. Felipe Martínez Rizo.
1ª edición. Xalapa de Enríquez, Veracruz, México:
Colegio de Bachilleres, 2024.

384 p; 23 x 15 cm

ISBN de la colección: **978-607-98232-1-4**

ISBN del volumen: **978-607-98232-8-3**

Impreso en México

Equipo editorial para la digitalización, transcripción de textos y solicitud de permisos de reedición:

Alberto Ramírez Martinell

Kazuo Ruiz Olivares

Las afirmaciones aquí expresadas son responsabilidad del autor. El libro ha sido editado y publicado con recursos del Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz con el fin de construir insumos para la discusión sobre la Nueva Escuela Mexicana.

Los permisos para la reedición han sido debidamente requisitados. Esta obra tiene un tiraje de 2 000 ejemplares.

El contenido de la obra está publicado bajo una Licencia *Creative Commons 4.0 Internacional Atribución*, no comercial, sin derivadas.



De la **Educación**
Básica a la Superior:
investigación y políticas

Felipe Martínez Rizo

Dr. Alberto Ramírez Martinell
Coordinador
Centro de Investigación e Innovación en
Educación Superior de la Universidad Veracruzana



Directorio

Comité Editorial de la Colección de Apuntes Académicos del Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz

Dr. Andrés Aguirre Juárez | direcciongeneral@cobaev.edu.mx
Director General del Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz
Presidente

Dr. Alberto Ramírez Martinell | albramirez@uv.mx
Investigador del Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la Universidad Veracruzana
Secretario

Dr. Jesús Aguilar Nery | anery@unam.mx
Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México

8

Dra. Yolanda González de la Torre | ygtorre@hotmail.com
Profesora e investigadora en el Departamento de Estudios en Educación de la Universidad de Guadalajara

Dr. Felipe Bustos González | congresoiberoamericano@cobaev.edu.mx
Coordinador del Congreso Iberoamericano del Colegio de Bachilleres del
Estado de Veracruz

Mtra. Martha Elena Coronel Yáñez | direccionacademica@cobaev.edu.mx
Directora académica del Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz

Mtra. María del Rosario Pérez Méndez | mrosario.perez.mendez@gmail.com
Rectora de la Universidad Pedagógica Veracruzana

Dra. María de Lourdes Villarruel López | lulu.villarruel.lo@gmail.com
Docente de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 301-Xalapa, Ver.



Índice

- 15 **Presentación**
- 19 **Encuadre**
- 20 **Introducción**
- 24 **Contenido de la antología**
- 29 **Preámbulo**
- 30 **¿Qué es una buena escuela? Credo de un evaluador**
- 43 **Reflexiones sobre las políticas educativas**
- 69 **Educación básica**
- 70 **¿Aprobar o reprobrar? El sentido de la evaluación en educación básica**

- 95 ¿Por qué es tan difícil mejorar los niveles de aprendizaje? A propósito de las nuevas reformas a la educación básica mexicana
- 121 **Educación Media Superior**
- 122 La secundaria. Lecciones de la historia y la experiencia internacional para los retos del presente
- 154 El futuro de la Educación Media Superior: los retos de la universalización.
- 219 **Educación Superior**
- 220 Autonomía universitaria: antecedentes, retos y perspectivas

- 266 La evaluación de la calidad en las IES.
Divertimento para Carlos Muñoz Izquierdo.
- 285 Los *rankings* de universidades: una visión crítica
- 312 La racionalización del financiamiento
- 337 **Conclusiones**
- 338 Hacia un sistema educativo
0-18 que promueva equidad
- 365 Apéndice: producción de Felipe Martínez Rizo



Presentación

Este libro es resultado de la colaboración entre instituciones, personas y voluntades. Sigue el estilo de la colección Precursores de la Educación impulsada por el Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la Universidad Veracruzana (CIES-UV), pero por la temática y la audiencia objetivo, al igual que el volumen dedicado al Dr. Juan Fidel Zorrilla Alcalá, se adhiere de manera lógica a la colección de Apuntes Académicos del Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz (Cobaev) como una antología.

El libro *De la Educación Básica a la Superior: investigación y políticas* es el segundo volumen antológico de la colección, coordinado por el Dr. Alberto Ramírez Martinell, quien se ha mostrado respetuoso, informado y cercano a los autores a quienes hemos dedicado los trabajos editoriales.

Para este volumen, es el Dr. Felipe Martínez Rizo el autor central. Es un investigador educativo con una trayectoria amplia y reconocida en los temas de la evaluación de la educación, de la educación superior, la educación media superior y de la educación básica. El Dr. Martínez Rizo es un académico cercano al Cobaev pues desde 2020 ha participado con conferencias

magistrales en el Congreso Iberoamericano de Educación Media Superior y con un par de capítulos en dos de los libros de la colección editorial.

Las comunidades académicas del CIES-UV y del Cobaev coincidimos en que rescatar la trayectoria de la obra escrita de Felipe Martínez Rizo no es sólo una acción justa para este precursor de la educación mexicana, sino pertinente para las transformaciones que cursa el sistema educativo mexicano. Los textos de este libro acercarán a los lectores a información de utilidad para poder entender el proyecto educativo 0 a 23 años, pero la obra de Felipe Martínez Rizo es muy extensa, por lo que al final de este material hemos incluido un listado con dos centenares de textos del mismo autor para que los interesados puedan encontrar artículos, libros y capítulos adicionales.

El libro que ahora tiene en sus manos es la conclusión de un proyecto editorial compuesto por siete libros que al cabo de dos años el Cobaev no solamente ha editado para su comunidad académica, sino que también los ha logrado ubicar como insumos para la discusión nacional en torno a la Educación Media Superior.

Rocío López González

*Coordinadora del Centro de Investigación e Innovación
en Educación Superior de la Universidad Veracruzana*

Andrés Aguirre Juárez

*Director general del Colegio de
Bachilleres del Estado de Veracruz*





ENCUADRE





Introducción



El presente libro es un proyecto editorial valioso para diferentes comunidades académicas del país por razones también variadas. Para los grupos de la Educación Media Superior (EMS), Felipe Martínez Rizo ha sido un referente, quizás por la pertinencia de su texto publicado en 2012 en el Fondo de Cultura Económica (FCE) y por las reflexiones de los académicos de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, quienes se distinguen a nivel nacional por sus estudios sobre la EMS. Para los investigadores que estudian la evaluación en la educación, su participación en el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación ubicó a Martínez Rizo como un referente con nociones relevantes sobre el tema, informadas, empáticas y tendientes a la promoción de la equidad de la evaluación.

Para la comunidad de investigadores educativos del país, agrupados por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C. (COMIE) Felipe Martínez Rizo es reconocido como un miembro entusiasta y comprometido con distintas tareas, proyectos y comités colegiados del COMIE, relacionados con los Congresos Nacionales de Investigación Educativa (CNIE), con la Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE) y con otros proyectos editoriales.

Para la comunidad académica del estado de Aguascalientes este material es relevante porque hace justicia a uno de los investigadores más distinguidos del estado y de la misma Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Para el Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior (CIIES) de la Universidad Veracruzana, esta antología es un tipo de material en el que se agrupan los textos de académicos con trayectorias de largo aliento para que los investigadores noveles y los que están en formación, que para el caso del CIIES son los estudiantes del doctorado en Innovación en educación superior, se acerquen a los textos y autores, que entre nosotros reconocemos de manera respetuosa y honorable como precursores de la educación.

Para el Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz este es el volumen final de una primera generación de libros. Esta colección iniciada en 2022 logró convocar a medio centenar de autores que contribuyeron con sus reflexiones en torno al diseño, a la puesta en marcha y a los retos del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior. Los textos fueron ubicados según el tema en que versaban en alguno de los siete libros que componen este proyecto editorial, a saber:

- La Educación Media Superior ante la Nueva Escuela Mexicana.*
- Humanismo mexicano y constructivismo sociocultural: dos paradigmas de la Nueva Escuela Mexicana para la Educación Media Superior.*
- Cultura digital en el Marco Curricular de la Educación Media Superior.*
- Nuevas didácticas en la Educación Media Superior.*
- Retos de la Educación Media Superior.*
- La Educación Media Superior: visión sociológica, intervenciones y devenir histórico del bachillerato mexicano.*
- De la Educación Básica a la Superior: investigación y políticas.*

Al inicio de la gestión de la actual Dirección General del Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz se propuso la creación de una biblioteca sobre los temas relevantes de la EMS y que estuviera a disposición, en formato impreso, de los más de 1 600 profesores del subsistema. El objetivo no solo se alcanzó sino que se superó por mucho en su soporte virtual. Los volúmenes de la colección han sido consultados por docentes de otros subsistemas de Veracruz y de otros estados, ubicándose como un referente actual, crítico y de enfoque académico de lo que está sucediendo en este nivel educativo. La época actual de la

Colección de Apuntes Académicos, compuesta por siete libros publicados entre 2022 y 2024, combina las reflexiones de medio centenar de autoras y de autores sobre la historia del tiempo presente en materia de política educativa, de cambios y transformaciones, y del análisis de los retos futuros; también incorpora, en sus últimos dos volúmenes, las visiones de los estudiosos de la educación media superior.

La concepción inicial de Apuntes Académicos contemplaba media docena de libros de tres tipos: los libros de autor, los compilados y los antológicos. La colección tiene dos libros de autor, que incluyen los posicionamientos académicos de un autor; tres compilados en los que una temática central agrupa los capítulos de más de una docena de autores por libro; y dos antologías en las que se incluyen los trabajos de Juan Fidel Zorrilla y de Felipe Martínez Rizo. La colección está completa para esta primera etapa editorial, sin embargo, no logramos hacer dos antologías de dos investigadoras importantes para la Educación Media Superior, que queda como un proyecto pendiente. Al final de un sexenio los tiempos estatales o federales cambian: se aceleran o ralentizan, y en ocasiones esto hace que los proyectos se suspendan o se pausen, incluso aquellos de orden editorial. Para la colección de Apuntes Académicos esta aceleración final del 2024 le permitió avanzar y concluir casi de manera simultánea tres volúmenes de la serie, uno sobre los retos de la Nueva Escuela Mexicana para la Educación Media Superior y las dos antologías de los autores que hemos consultado y seguido para entender las tensiones de este nivel educativo.

Con este volumen damos por concluida la primera época de la colección y abrimos una invitación para que la gestión que inicie el último mes de 2024 considere una segunda época de este noble proyecto editorial.

Alberto Ramírez Martinell,

CIES-UV

Secretario de la colección Apuntes Académicos del Cobaev



Contenido de la antología

Para este volumen, la selección de los textos se realizó a partir del ajuste de los temas que eran de interés para los lectores naturales de la colección. Esto se condujo a través de una serie de llamadas telefónicas con el doctor Felipe Martínez Rizo. Las llamadas iniciaron en marzo de 2024 con la propuesta de la edición de una antología sobre la obra del investigador y concluyeron en septiembre cuando el material se sometió a los procesos de formación, revisión e impresión.

En la primera propuesta se pretendía atender principalmente los temas de EMS y evaluación. Sin embargo, por las observaciones realizadas a lo largo de la amplia trayectoria de Felipe y por la transformación que está ocurriendo en el sistema educativo mexicano, consideramos que el material de esta antología podría ampliarse para abarcar una visión del sistema educativo para estudiantes de 0 a 23 años.

El doctor Martínez Rizo tiene un registro de su producción editorial muy ordenado. Nos lo facilitó y, para provocar la lectura de otros de sus textos, lo incluimos en un anexo al final de este libro. De ese listado cronológico con textos publicados de manera continua desde 1979 hasta septiembre de 2024 se pueden encontrar más de 200 materiales entre libros como autor principal o único (24 títulos); capítulos de libro (74); y artículos científicos y ponencias (147).

Finalmente, en la llamada del 4 de junio de 2024 acordamos los títulos de los textos que formarían parte del proyecto editorial y su organización en un preámbulo, en tres apartados temáticos y en una conclusión. Cada una de las secciones principales aborda entonces un nivel educativo del sistema mexicano, de manera tal que el libro incluiría también reflexiones sobre la Educación Superior.

En julio de 2024 iniciamos en el Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior con la solicitud de los permisos editoriales para la *republicación* de materiales. Las editoriales e instituciones fueron muy amables y en todos los casos accedieron a permitirnos el anexo de los textos en la antología, incluso el capítulo del libro editado por el Fondo de Cultura Económica, que es un texto que sigue en venta. La Universidad Autónoma de Aguascalientes no solamente nos permitió incluir el texto que se editó en esa casa de estudios por su ex-rector, el Dr. Martínez Rizo, sino que se ofreció a participar en el proceso editorial.

Por cuestiones de espacio y de presupuesto tuvimos que quitar uno de los capítulos de la sección de Educación Media Superior. Se trata de uno de los dos trabajos más recientes del Dr. Martínez Rizo, publicado en 2024. Aunque esta pérdida no es mayor pues el texto removido se incluye en el volumen 5 de los Apuntes Académicos del Cobaev.

En el apartado titulado *Preámbulo* se incluyen dos textos. El primero es de 2011, se llama «¿Qué es una buena escuela? Credo de un evaluador», y ha sido publicado en la revista *Diálogos sobre educación*. El segundo material llamado «Reflexiones sobre las políticas educativas» se publicó en 2018 en la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. En ambos materiales el autor hace observaciones de orden sistémico en lo que identificamos en su obra como la búsqueda de la equidad, valor que es constante en sus reflexiones y escritos

En el apartado de *Educación Básica* incluimos dos textos que versan sobre la evaluación. El primero, publicado en 2004 en la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* se titula «¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica». El segundo, titulado «¿Por qué es tan difícil mejorar los niveles de aprendizaje? A propósito de las nuevas reformas a la educación básica mexicana», es un texto publicado en la revista *Perfiles Educativos* de la UNAM en 2018.

En el apartado de Educación Media Superior se incluyeron dos textos sobre el nivel medio superior. El primero publicado en 2005 en la *Serie de Documentos de Trabajo Análisis y Evidencia para el Fortalecimiento de la Educación y el Sector Educativo* se titula «La secundaria. Lecciones de la historia y la experiencia internacional para los retos del presente», y el segundo se llama «El futuro de la educación media superior: Los retos de la universalización» y lo publica el Fondo de Cultura Económica (FCE) en 2012 en el libro *La educación superior en México. Balance y perspectivas*. Ambos textos se pueden complementar con dos capítulos que se incluyeron en el primer volumen de la colección de Apuntes Académicos publicado en 2022; el quinto que se publicó en 2024. En ambos textos de la autoría de Felipe Martínez Rizo se presenta una reflexión actualizada con series de tiempo posteriores al 2012, presentadas en el texto del FCE y en la conferencia que dictó en 2020 en el Congreso Iberoamericano de Educación Media Superior.

La sección de *Educación Superior* está compuesta por cuatro textos en los que se abordan los temas de la autonomía, la calidad y el financiamiento en la Educación Superior. El primer texto es un capítulo de un libro publicado en 2020 por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, titulado «Autonomía universitaria: antecedentes, retos y perspectivas». El segundo y tercero de los textos de la sección abordan los temas de la calidad de la educación superior. Uno se llama «La evaluación de la calidad en las IES. Divertimento para Carlos Muñoz Izquierdo», y se trata de un artículo publicado en 1993 en una revista editada por la Universidad de Guanajuato llamada *Revista Interdisciplinaria en Estudios Regionales* que ya no continuó publicando. Es un texto que ya no se encuentra en la *web* pero que a solicitud del autor hemos incluido en el material para revitalizar su lectura. El cuarto material fue publicado en 2011 en la *Revista de la Educación Superior* de la ANUIES y lleva por título «Los rankings de universidades: una visión crítica». El apartado cierra con un material publicado en el año 2000 por la ANUIES en el que se habla sobre la racionalización del financiamiento en las Instituciones de Educación Superior.

Finalmente, en un breve apartado, *Conclusiones*, el libro cierra con el artículo «Hacia un sistema educativo 0-18 que promueva equidad», publicado en septiembre de 2024 por la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, siendo este texto un ejemplo del compromiso del autor en continuar con la discusión en torno a la transformación de la educación y a los asuntos pendientes en la construcción de una octava fase del modelo educativo impulsado en el gobierno federal que concluyó el último día del mes de septiembre de 2024

Para acompañar a los lectores en la revisión del libro, el 29 de agosto del 2024, en una videoconferencia, hicimos una entrevista al Dr. Martínez Rizo, en la que comentó sobre los textos que componen la antología. La entrevista se editó en tres segmentos. En el primero se habla sobre los textos de *Preámbulo* y de *Educación Básica*. El segundo se dedica a la Educación Media Superior y en el tercero se comentan los temas relativos a la Educación Superior y a las conclusiones generales del libro.

Los videos son accesibles en las siguientes direcciones y códigos de referencia rápida o QR.



Educación Básica

Video 1



Media Superior

Video 2



Educación Superior

Video 3



PREÁMBULO





¿Qué es una buena escuela? Credo de un evaluador

Martínez Rizo, F. (2011). ¿Qué es una buena escuela? Credo de un evaluador. *Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa*, 2(3), pp. 1-10.

Acceso al texto
<https://www.redalyc.org/pdf/5534/553457067007.pdf>

Permiso de publicación otorgado por la doctora Anayanci Fregoso Centeno, editora y directora de la revista *Diálogos sobre educación*. Junio de 2024.

El nombramiento con que me honra la Universidad de Valencia reconoce mi trabajo por fortalecer la cultura de la evaluación educativa en el mundo de habla hispana. A este propósito he dedicado, en efecto, buena parte de mi vida profesional, y gracias a ello tuve también la oportunidad de establecer una fecunda relación de trabajo con el grupo del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación, MIDE, de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de esta venerable casa de estudios.

La concepción que subyace mi trabajo de investigación y evaluación resultó ser muy afín a la que tiene el Departamento MIDE, como constaté desde mis primeros contactos con el grupo, hace ya más de 15 años. Desde entonces, y pese a la distancia, la relación ha sido frecuente y, en lo que a mí concierne, muy fructífera. La Secretaría de Educación Pública, ministerio de educación de México, propuso en 1995 crear un organismo dedicado a la evaluación de la calidad educativa, y desde los primeros pasos en esa dirección me beneficié con la experiencia del entonces recién creado Instituto de Evaluación de España y con la del grupo del Departamento MIDE. Cuando la idea se hizo realidad, en 2002, tuve la fortuna de que un destacado miembro del Departamento aceptara formar parte del Consejo Técnico del nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La originalidad del INEE llamó la atención de las autoridades educativas de varios países, en especial de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Panamá, la República Dominicana y Uruguay, a quienes pude aportar algunas ideas, al tiempo que mi propia visión se enriquecía con su experiencia.

Los lazos con España y, muy particularmente, con el grupo de Valencia, se reforzaron también a lo largo de estos años; nuestras ideas sobre la evaluación se enriquecieron y la resonancia que se había manifestado desde la década anterior se hizo cada vez más patente. En algunas visitas a Valencia, incluyendo la que hice en 2009 para recibir la Medalla de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, traté de aportar elementos derivados de la perspectiva latinoamericana que el trabajo en el INEE me permitió tener, y siempre regresé habiendo reforzado mis convicciones sobre el sentido que debe darse a la evalua-

ción, con una orientación formativa precisa y un claro sentido ético, si se quiere que contribuya realmente a mejorar la calidad de la educación.

Creo necesario desarrollar un poco las ideas que siempre han guiado mi trabajo, porque recientemente la evaluación se ha puesto de moda, pero algunas de las formas que ha adoptado me parecen desafortunadas y dañinas para la educación, como la destructiva competencia que propician los engañosos ordenamientos derivados de las pruebas en gran escala y las superficiales discusiones derivadas de ellos a las que son tan proclives los medios de comunicación.

Los sistemas educativos son parte esencial de las sociedades contemporáneas; en ellos se invierte una parte considerable de los recursos públicos, por lo que no pueden escapar a las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas. Por ello es importante contar con mediciones confiables de lo que saben los alumnos, lo que puede aportar elementos valiosos para sustentar decisiones de autoridades educativas y maestros. Hay que destacar, sin embargo, que si bien las competencias en lectura, matemáticas y ciencias son indicadores útiles para valorar el funcionamiento de los sistemas educativos, la calidad de estos últimos comprende otras dimensiones.

La educación impacta sin duda el desarrollo económico, en un contexto en que la competencia comercial es fuerte y el peso de la ciencia y de la tecnología cada vez mayor. Pero lo económico es sólo uno de varios aspectos importantes de la vida social; tanto o más que alta productividad, un país necesita un sistema político que cuente con la confianza de la población por la responsabilidad y eficacia de legisladores, gobernantes y jueces; requiere que los ciudadanos sean capaces de participar inteligentemente en la cosa pública mediante los instrumentos de la democracia. Los ciudadanos, además y sobre todo, tienen que estar preparados para los papeles que desempeñarán durante su vida: de hijos y nietos; padres y abuelos; hermanos, amigos, enamorados y parejas; pero también consumidores de bienes materiales y simbólicos, lectores y televidentes, practicantes de un deporte o aficionados, conductores de autos o pasajeros, sanos o enfermos. Deben aprender a ganarse la vida, a disfrutarla, a transmitirla y a enfrentar con dignidad la muerte.

La escuela no es, desde luego, la única agencia de socialización de las nuevas generaciones, ni siquiera la más importante, pero sí tiene una parte de responsabilidad en esa tarea fundamental para el futuro de nuestras sociedades. Desde la ilustración hasta mediados del siglo xx la postura prevaleciente al respecto era la que destacaba la importancia de la escuela, que para sus más entusiastas defensores era el factor número uno del desarrollo social y económico. Luego algunos estudios —en especial uno muy famoso en los medios educativos, que dirigió el sociólogo James Coleman— pusieron en tela de juicio esa postura y, a fines de la década de 1960, llegó a prevalecer la opuesta, ejemplificada en forma destacada por las teorías de la desescolarización de Ivan Illych: la escuela sería más bien un lastre para el desarrollo.

El avance de la investigación educativa la ha llevado a una postura más sensata, que reconoce tanto el potencial de la escuela como sus límites. En este sentido son interesantes unos trabajos en que los resultados de los alumnos se estudian a lo largo de varios años, aplicando pruebas de rendimiento al inicio y al fin de cada grado escolar.

Si se analizan solamente los resultados obtenidos al fin de cada grado, se encuentra, como es usual, que desde el fin del primero los alumnos de nivel socioeconómico alto tienen resultados mejores que los de nivel medio y aún más que los de nivel bajo. Pero además la brecha entre unos niños y otros se hace más grande al final de cada ciclo, lo que lleva a pensar que la escuela, en lugar de ayudar a que las diferencias entre los niños se reduzcan, contribuiría a ampliarlas.

Lo original de estos trabajos es que permiten hacer comparaciones más finas, que tienen en cuenta los resultados al principio y al fin de cada grado, con lo que se puede distinguir el avance durante el año escolar y el avance durante las vacaciones. La imagen que resulta de estas dos comparaciones es novedosa: durante el año escolar todos los niños muestran un avance similar, de modo que las diferencias que distinguían al inicio de un grado a los de nivel socioeconómico alto de los de nivel medio y bajo se mantienen iguales al fin del mismo. Durante los períodos vacacionales, en cambio, las brechas se agrandan: los chicos de nivel socioeconómico alto siguen avanzando como lo hicieron

durante el ciclo escolar; los de nivel medio y, sobre todo, los de nivel bajo, avanzan menos, no avanzan o, incluso, retroceden: al inicio del siguiente ciclo, después de las vacaciones, presentan resultados inferiores a los que tenían antes del verano, al fin del grado anterior. (Cfr. Entwistle, Alexander y Olson, 1997, pp. 33-37).

Lo que estos resultados implican es que las brechas que separan a los alumnos acomodados de los más pobres, atribuibles inicialmente al hogar y al entorno social, no se agrandan debido a la escuela sino, precisamente, debido a su ausencia. Mientras los niños están bajo su influencia, la escuela consigue que todos avancen. Cuando no lo están, los niños privilegiados siguen aprendiendo seguramente gracias a las actividades educativas a las que tienen acceso; los niños más pobres, en cambio, que no tienen esas facilidades, no aprenden, e incluso pierden algo de lo que habían conseguido aprender en el ciclo anterior.

Un argumento análogo, *a contrario sensu*, de la importancia de la escuela, lo da el antropólogo y educador brasileño Darcy Ribeiro, en un trabajo de 1986, que me hizo recordar la terrible crisis de inseguridad por la que pasa mi país, en el que la cifra de personas asesinadas por la delincuencia relacionada con el tráfico de drogas ronda la de 1 500 mensuales en 2011, y en el gobierno de la actual administración se acerca a un total de 50 000.

¿Qué tiene que ver con este alarmante fenómeno la educación o, más precisamente, la ausencia de una buena educación? Para responder esta pregunta me referiré a un rasgo que el sistema educativo mexicano comparte con el de Brasil y otros países latinoamericanos.

En 1959 las primarias mexicanas sólo atendían a 55 de cada 100 niños en edad escolar, por lo que se introdujo el llamado doble turno, que consiste en que en un mismo edificio escolar se atiende a unos grupos por la mañana y a otros por la tarde para poder dar cabida a todos los niños que cada año tocan las puertas de la escuela en números cada vez mayores, como resultado de la explosión demográfica, que hizo que la población se multiplicará por cuatro en 50 años.

En Brasil, por la misma época, la presión demográfica obligó a que se establecieran hasta tres turnos en cada plantel, con solo tres horas y media teóricas de asistencia diaria por grupo.

Al asumir la responsabilidad del sistema educativo de Río de Janeiro, tras las elecciones que marcaron la vuelta a la democracia en ese país en 1984, Darcy Ribeiro señalaba las consecuencias de ese sistema para los niños de familias pobres, que no podían ir por la tarde a clases privadas de materias importantes o llevar cursos extra de inglés, artes o deportes, como sus coetáneos más afortunados.

El severo diagnóstico —que hoy parece profético— que hizo el educador brasileño sobre las consecuencias de que la escuela brindará una atención tan limitada a los niños de las *favelas* de Río, y dejara que fueran educados principalmente por la calle y la pandilla, se plasma en frases que, en el México del 2011, tienen resonancias escalofriantes: «nuestros niños están siendo preparados, con todo vigor, para la delincuencia. Se multiplican cada día las pandillas de niños abandonados... los que ya suman millares. ¿Qué sucederá mañana? No es imposible pensar que estas bandas deban ser combatidas por las fuerzas armadas cuando la policía confiese, finalmente, su fracaso para contenerlas». (Ribeiro, 1986b, pp. 22-23).

Ya es demasiado tarde para evitar que sean preparados exitosamente para la delincuencia los niños mexicanos que fueron a la primaria en la última década del siglo pasado y no terminaron la secundaria obligatoria. Con sorpresa y terror lo estamos advirtiendo cuando en nuestro país el ejército ya tomó el lugar de la policía. También es muy tarde para conseguir que los jóvenes que desertan ahora en el tramo básico de la secundaria terminen la parte superior en los próximos años. Estamos solo a tiempo de hacer algo para que los niños que comenzarán el recorrido escolar en los próximos años no deserten sin terminar al menos la secundaria obligatoria, como ocurre también con tantos jóvenes en España, y en particular en esta Comunidad Valenciana. Para ello hay que empezar a trabajar fortaleciendo el sistema educativo desde la base, con preescolares y primarias de jornada completa y de buena calidad para los niños más pobres, como comenzó a hacer Darcy Ribeiro en Río hace 25 años. (Ribeiro, 1986a).

Preciso que, a mi juicio, ser buenos ciudadanos no quiere decir ser súbditos obedientes, trabajadores dóciles o consumidores manipulables; quiere decir, en cambio, ser personas que respeten las normas de convivencia, pero que también sean capaces

de cuestionarlas y de sustituirlas por otras mejores, por medios democráticos, si se convencen de que no son las adecuadas. Nuestras democracias, en efecto, distan mucho de ser perfectas, aunque seguramente son bastante mejores que la mayor parte de las sociedades que las precedieron.

Las sociedades primitivas restringían la noción misma de ser humano a los miembros del propio grupo, en tanto que los de las tribus vecinas eran *no-hombres* hostiles que se podía matar y comer o esclavizar. En el seno de cada grupo regía la *Ley del Talión*. Después de milenios, en los orígenes de las tradiciones jurídicas que hoy aceptamos, los romanos definían lo justo como *dar a cada quien lo que es suyo*, entendían que el propietario de un bien tenía derecho de *usar y abusar* del mismo y que el concepto de bien incluía a los esclavos.

Poco a poco las nociones de justicia y derechos se fueron precisando: al final de la Edad Media y en la época de expansión europea del siglo *xvi*, con el *ius gentium* y la discusión sobre el derecho de conquista; en la Ilustración, con las ideas de democracia, ciudadanía, separación de iglesia y Estado y de los poderes de este último, que plasmaron las revoluciones estadounidense y francesa; luego con las luchas sociales frente a la explotación del liberalismo manchesteriano y con los ideales del socialismo; después con la acotación del egoísmo del *homo oeconomicus* en las sociedades de bienestar de mediados del siglo *xx*; y, en las décadas más recientes, con la ampliación de las nociones de derechos humanos para incluir los sociales, los que tienen que ver con el medio ambiente y los que involucran a las generaciones siguientes.

Sin perder de vista que sigue habiendo —muchas veces con abrumadora presencia— imposiciones brutales y negociaciones mezquinas, importa destacar también que los alcances que hoy es normal atribuir a la noción de justicia incluyen tipos de solidaridad impensables hace no mucho tiempo. En el terreno educativo hoy es normal considerar que todos los niños tienen derecho a la educación elemental y media, y la obligatoriedad escolar se ha extendido ya en muchos países hasta los 18 años. No hace mucho el acceso a la educación se veía en forma muy distinta. En la Francia ilustrada del *xviii*, La Chalotais sostenía: «hay demasiados maestros, demasiadas escuelas... incluso el

pueblo quiere estudiar...», y criticaba a los hermanos de las escuelas cristianas por «enseñar a leer y a escribir a personas que solo deberían aprender a dibujar y a manejar el cepillo y la lima pero ya no quieren hacerlo». El mismo Voltaire lo felicitó por ello y le escribió:

Le agradezco que proscriba el estudio a los campesinos. Yo, que me dedico al cultivo de la tierra, lo que busco es tener mano de obra y no clérigos tonsurados... conviene que el pueblo sea conducido y no que sea instruido... me parece esencial que haya indigentes ignorantes (Aries, 1973, p. 348).

La universalización de la educación elemental se aceptó desde mediados del siglo XIX, pero hubo que esperar un siglo más para que la idea de una escuela secundaria de tipo comprensivo comenzara a imponerse, siguiendo el camino iniciado por Suecia en 1946. Las actuales nociones de justicia y de equidad son el resultado de complejos procesos, a través de los cuales los grupos humanos modifican la forma en que se perciben a sí mismos y a los demás. Este carácter es producto de una historia cultural y se refleja en la vieja definición de la justicia como *el mínimo de solidaridad que una sociedad considera exigible a sus miembros*.

¿Y qué puede hacer la escuela en este sentido? Para responder esta pregunta, retomo las palabras de Lorenzo Milani, el creador de la Escuela de Barbiana, cuyos alumnos lo hicieron conocido en los medios educativos de los años 1960 y 1970 con su *Carta a una maestra de escuela*.

En 1965, maestro y alumnos de Barbiana apoyaron públicamente a 31 objetores de conciencia, detenidos por negarse a cumplir el servicio militar. Milani fue acusado de hacer apología de un delito. Enjuiciado por ello, escribió su defensa en una carta abierta dirigida a los jueces, en la cual, apoyándose en la Constitución italiana, sostenía el derecho a la objeción de conciencia como un avance de la ley en dirección de un mundo más cercano a la paz y más alejado de la guerra. Pero más allá de su impecable alegato jurídico, Milani defendía su postura como educador en una bella descripción de la dimensión valoral de esta tarea, en los términos siguientes:

Voy a explicar ahora el problema de fondo de toda escuela. Así llegaremos, creo, a la clave de este proceso, porque a mí, maestro, se me acusa de haber defendido un delito. En otras palabras, se me acusa de haber hecho una escuela mala. Será necesario, pues, que nos pongamos de acuerdo sobre qué es una escuela buena. La escuela es distinta de un tribunal. Para ustedes, magistrados, sólo vale lo que es ley establecida. La escuela, en cambio, se sitúa entre el pasado y el futuro y debe tener presentes a ambos. La escuela es el difícil arte de conducir a los muchachos sobre un camino delgado como filo de navaja: por un lado, formarles en el sentido de la legalidad, y en esto se parece a la función del juez; por otro, formarles en la voluntad de mejorar las leyes, es decir, en sentido político y en esto se distingue de la función de los jueces.

Lo trágico del oficio de juez es que ustedes saben que deben juzgar con leyes que todavía no son del todo justas. Viven en Italia magistrados que en el pasado han tenido incluso que sentenciar a muerte a algunas personas. Y si hoy, que la pena de muerte ha sido ya abolida, todos nos horrorizamos por esas condenas, debemos agradecerse a aquellos maestros que nos ayudaron a progresar enseñándonos a criticar la ley que antes estaba vigente. He aquí por qué, en cierto sentido, la escuela está fuera del ordenamiento jurídico. El muchacho no es todavía penalmente imputable y no ejerce aún derechos soberanos. Está apenas preparándose para ejercerlos el día de mañana y es, en este sentido, inferior a nosotros, pues debe obedecernos y nosotros respondemos por él. Pero en otro sentido el muchacho es superior a nosotros, porque mañana hará que se decreten leyes mejores que las que tenemos actualmente. Teniendo en cuenta esto, el maestro debe, en la medida en que le sea posible, ser profeta: debe escrutar *los signos de los tiempos*, debe adivinar en los ojos de los jóvenes las cosas bellas que ellos verán claras mañana, y que nosotros hoy vemos sólo confusamente (Milani, 1976).

Los maestros debemos reconocer que la insatisfacción de nuestros alumnos ante el mundo que les estamos legando muchas veces es más que justificada, y que la complejidad de los problemas puede abrumarlos y llevarlos a dos extremos igualmente perniciosos: un rechazo violento, lleno de desesperación, amargura e impotencia; o una aceptación cínica, acomodaticia y ventajista.

La escuela no es la única responsable de la formación de los futuros ciudadanos, y sus esfuerzos pueden ser insuficientes frente a los medios de comunicación y a otros actores; pero la

parte que le corresponde no es menor en una sociedad en que las familias son cada vez menos autosuficientes y la ausencia de escuela puede estar contribuyendo de manera no despreciable al deterioro que pone de manifiesto la violencia que castiga a países como México. Estas reflexiones implican que la tarea de la escuela implica mucho más que enseñar a leer y a escribir o, si se quiere, las competencias en lectura, matemáticas y ciencias. Implican también que evaluar la calidad de las escuelas supone mucho más que medir dichas competencias. Sin negar la importancia de que los instrumentos que se utilicen sean confiables, igualmente fundamental para una buena evaluación es precisar el referente adecuado para contrastar el resultado de la medición. En palabras de Milani, cuando afirmaba que para llegar a la clave del proceso al que estaba sometido sería necesario ponerse de acuerdo sobre qué es una escuela buena, puesto que se le acusaba de haber hecho una escuela mala.

Lectura, escritura y aritmética: *las tres erres* del conocido dicho americano. Otro gran educador, Jerome Bruner, propone tres tareas igualmente importantes para la educación de nuestro tiempo, que propone sintetizar con tres palabras que comienzan con la letra *pe*. Según Bruner, la escuela hoy debe enseñar a sus alumnos a entender el *pasado*, *el presente* y *lo posible* (1996, pp. 86-99).

Bruner cuenta que en 1994 le pidieron cita dos altos funcionarios del sistema educativo ruso, lo que él atribuía al interés por sus estudios sobre enseñanza de las matemáticas. Pero no se trataba de eso; al tanto de los últimos trabajos del investigador, los rusos se interesaban por otro tema:

¿Qué podemos hacer —preguntaron— para enseñar la historia de Rusia en el último siglo, incluyendo 75 años de régimen comunista? ¿Simplemente como un enorme error? ¿Como Rusia manejada por un grupo de oportunistas desde el Kremlin? ¿O puede reconstruirse el pasado, no sólo para que adquiera sentido con todo y sus tragedias, sino también para que cobre sentido la forma como podría esbozarse el futuro? (Bruner, 1997, pp. 88).

Comparto la idea de que toda sociedad necesita una visión del pasado —o sea cierta interpretación de su historia—; una visión del presente —o sea cierto análisis de su problemática actual—;

y una visión del futuro, o sea una misma idea de lo que es posible, de lo que la sociedad podría ser, si todos sus miembros trabajaran para conseguirlo. La educación puede y debe contribuir a formar esas tres visiones; por ello me gusta la propuesta de *las tres pes* de Bruner: la escuela —en Rusia como en México o en España— tiene que enseñar el pasado, el presente y lo posible.

Por eso pienso, con Milani, que la escuela debería desarrollar en los alumnos el sentido de respeto a las leyes y, a la vez, la capacidad de trascenderlas. Creo que es la misma idea expresada por Fernando Savater, en el sentido de que los maestros debemos transmitir a nuestros alumnos:

lo que creemos mejor de lo que fuimos, pero que sabemos que les será insuficiente... como fue insuficiente también para nosotros. (Savater, 1997, p. 193).

Debemos decirles:

transfórmenlo todo, mejórenlo todo, empezando por ustedes mismos, pero guarden conciencia de qué es y cómo es, de qué fue y cómo fue lo que quieren transformar (*Ibid*).

Una buena escuela, además de hacer que sus alumnos dominen la lectoescritura y la matemática, las ciencias naturales y la computación, será una que cumpla con su parte en el rol de cultivar el pensamiento utópico, en el sentido que emplea Javier Muguerza cuando, respondiendo a una pregunta sobre si tal pensamiento *debería abstenerse de decir nada acerca del futuro*, afirma:

[H]ay un sentido en el que la utopía, desde un punto de vista ético y no desde la perspectiva bastante menos defendible de una filosofía de la historia que se asigna como misión la prospección del futuro, tendría sin duda algo que ver con este último: aquel en el que Kant, tras de formularse la pregunta «¿cómo es posible una historia a priori?», se respondía a sí mismo: «cuando el adivino hace y dispone lo que anuncia», esto es, se convierte en actor (Muguerza, 1990, pp. 693-694).

Como un ejemplo de que un actor educativo puede ser relevante como actor de la historia en general, termino recordando el trascendental juicio que hizo que el sistema educativo de los Estados Unidos rechazara el principio de segregación racial que lo regía desde la independencia.

En 1952, la familia de la niña afroamericana Linda Brown decidió demandar al Consejo de Educación del Condado de Topeka en que vivía, por prohibir que su hija asistiera a una escuela reservada a los niños blancos. La Suprema Corte de Justicia le dio la razón con la sentencia que inició la desegregación racial del sistema educativo americano, al definir como anticonstitucional obligar a los niños negros a asistir a escuelas distintas de las que atendían a los blancos, aún en el discutible caso de que la calidad de la enseñanza recibida en unas y otras fuera similar.

La Corte rechazó el principio de que era correcto educar a los niños en escuelas «separadas pero iguales», según la expresión generalmente aceptada. Pero lo que ahora quiero destacar es el argumento que esgrimió el abogado que defendía la postura segregacionista del Condado y la consideración en contrario de la Corte. El abogado del condado argumentaba que la demanda del papá de Linda Brown era «un inútil intento por cambiar 300 años de actitudes tan arraigadas culturalmente que era imposible modificarlas». A esto el Juez Felix Frankfurter respondió:

En este mundo las actitudes no se cambian en abstracto, por ejemplo leyendo algo... las actitudes son en parte el resultado del trabajo y de la acción... no hay que doblar las manos y esperar que cambien solas (Friedman, 1969, pp. 412-413; en Reeves, 2007, p. 248).

Este es mi mensaje. He querido transmitir la convicción de quien ha dedicado buena parte de su vida a estudiar si las escuelas son buenas, pero no con la visión miope de los *rankings*, sino a partir de la convicción de que no lo podrán conseguir si no contribuyen a preparar jóvenes que quieran transformar su sociedad y mejorarla, y que también sepan perdonarnos por no haberlo conseguido nosotros, sabiendo que ellos tampoco lo conseguirán del todo. Muchas gracias por su atención y por el honroso nombramiento que hoy me confieren.

Referencias

- Aries, P. (1970). *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Seuil.
- Bruner, J. (1996). *The Culture of Education*. Harvard University Press.
- Entwistle, D. et al. (1997). *Children, Schools and Inequality*. Westview Press.
- Milani, L. (1976). Carta a los jueces. *Sinite*, (49), 111-134.
- Muguerza, J. (1990). *Desde la perplejidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Reeves, D. (2007). Challenges and Choices: The Role of Educational Leaders in Effective Assessment. En Reeves, Douglas, ed. *Ahead of the Curve. The Power of Assessment to Transform Teaching and Learning* (227-251). Bloomington (Ind.), Solution Tree Press.
- Ribeiro, D. (1986a). *O livro dos CIEPs*. Bloch Editores.
- (1986b). Revolución en la educación. El sistema escolar brasileño. *Nueva Sociedad*, (86), 22-32.
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.



Reflexiones sobre las políticas educativas

Martínez Rizo, F. (2018). Reflexiones sobre las políticas educativas. *Revista Latinoamericana De Estudios Educativos*, 48(2), pp. 71–96.

Acceso al texto

<https://rlee.ibero.mx/index.php/rlee/article/view/47/203>

En palabras de la propia revista: «La Revista Latinoamericana de Estudios Educativos es una publicación cuatrimestral de acceso abierto, siempre que se cite la fuente original y se reconozca al titular de los derechos patrimoniales».

Resumen

El artículo caracteriza los sistemas educativos, su estructura y los actores que intervienen en ellos, como marco de las políticas educativas, y precisa la relación entre políticas y reformas educativas. Enseguida discute dos formas de entender las políticas, y plantea que para el gobierno son la forma adecuada de decidir sobre temas de interés público en una sociedad democrática, en contraste con ideas basadas en concepciones liberales, o las que postulan una planeación autoritaria. Precisa la relación entre políticas y programas de gobierno. Discute la relación entre investigación y toma de decisiones, y desarrolla cuatro versiones de posturas intermedias entre el positivismo de Comte y la dialéctica de inspiración marxista: la postura de Gadamer, con la noción de *phrónesis*; la ingeniería social fragmentaria de Popper; las ideas del analista de políticas como artesano, de Majone, y las de Cronbach sobre el papel del evaluador en las decisiones. Revisa reformas fáciles o difíciles, y comenta la dificultad de que reformas diseñadas en la cúspide del sistema lleguen al aula. Para terminar, comenta ideas de Pablo Latapí sobre las políticas educativas y la influencia de la investigación en ellas.

Palabras clave: sistemas educativos, políticas públicas, políticas educativas, reformas educativas, investigación educativa, investigación y toma de decisiones

Abstract

The article characterizes the educational systems, their structure and the actors that intervene in them, as a framework of educational policies, and specifies the relationship between policies and educational reforms. It discusses two ways of understanding policies and argues that government finds in them the appropriate way to decide on issues of public interest in a democratic society, in contrast to ideas based on liberal conceptions, or in those that postulate an authoritarian planning. It specifies the relationship between government policies and programs. It discusses the relationship between research and decision making and develops four versions of intermediate positions between Comte's positivism and Marxist-inspired dialectic: Gadamer's position, with the notion of *phrónesis*; Popper's fragmentary so-

cial engineering; Majone's ideas of policy analyst as artisan; and Cronbach's on the role of the evaluator in decision-making. It reviews reforms of easy or difficult implementation, and discusses on the hardships top-bottom reforms face to reach the classroom. Finally, it comments on Pablo Latapí's ideas on educational policies and the influence of research on them.

Key words: education systems, public policies, educational policies, educational reforms, educational research, research and decision making

Introducción: los sistemas educativos

Las políticas educativas son acciones que tienen lugar en un sistema educativo, por lo que conviene comenzar señalando que se entiende por esto el conjunto de instituciones cuyo propósito es preparar a niños y a adolescentes para la vida adulta.

En las sociedades de la antigüedad no era necesario que hubiera instituciones especializadas en ello; las familias bastaban para preparar a los niños para la vida adulta. Obviamente, lo que se necesitaba para la vida adulta no incluía inglés y computación. Si se trataba de un niño, lo que debía aprender era a cazar animales y a construir una cabaña. Si era mujer, saber preparar alimentos o cultivar plantas, y en aquellas épocas bastaba la familia para encargarse de ello. Además, el tránsito de la niñez a la adultez era muy brusco, lo que hemos perdido de vista, pensando que siempre ha sido como ahora, pero no es así.

Como especie estábamos diseñados para que, alrededor de los 15 años de edad, las personas fuesen maduras biológica y psicológicamente. Podían tener familia y sabían todo lo que tenían que saber para defenderse en la vida; además, se casaban muy jóvenes porque había que procrear hijos muy rápido, ya que morirían pronto.

Hoy es muy diferente. Por complejas razones no muy bien conocidas todavía, la madurez biológica se está anticipando cada vez más. Caí en la cuenta de esto en una ocasión que tuve la oportunidad de visitar al doctor Torsten Husén, en Suecia, y una de sus colaboradoras me contó acerca de unos trabajos que había hecho. Entre sus hallazgos destacaba que, en el siglo transcurrido de 1860 a 1960, según los registros disponibles, la

edad de la primera menstruación de las chicas se había adelantado cuatro años. Eso lo sabemos bien ahora, cuando las niñas a los 11 años ya son mujercitas, maduran biológicamente, pero en lo psicológico aún no lo han hecho después de los 20, porque se ha alargado la dependencia de los papás, ya que hay que estudiar hasta la universidad, entre otras cosas.

Como resultado, hay una etapa que va de los 11 años a más de 20, en la que se combina madurez biológica con inmadurez psicológica, algo que no se había dado en la historia de la humanidad, y que no acabamos de entender, que no sabemos cómo enfrentar, y que está cambiando todo. Obviamente, no basta con que un sacerdote diga que se debe esperar para tener relaciones sexuales hasta después de casarse. Nadie se va a esperar.

A medida que las sociedades se hicieron complejas, surgieron instituciones especializadas en la preparación de niños y jóvenes para la vida adulta. Esas instituciones se desarrollan a lo largo de los siglos *x* a *xix*, es decir, de la Baja Edad Media hasta el siglo *xix*, pero no de abajo a arriba, como se tiende a pensar: primero la primaria, después la secundaria, la media superior y luego la universidad. En realidad, fue exactamente al revés (Collins, 2000).

Las instituciones educativas formales más antiguas fueron las universidades, desde los siglos *x* y *xii*. Las instituciones que ahora llamaríamos de enseñanza media, los liceos, aparecieron después, en los siglos *xv* y *xvi*, en la Europa protestante, y luego en los países de la Contrarreforma, con los jesuitas. La educación elemental pública aparece hasta el siglo *xix*, o desde fines del *xviii* en los lugares en que ocurrió más temprano, como Prusia.

Obviamente, antes había educación, pero no institucionalizada. Las personas de posibilidades tenían un instructor en casa que enseñaba las primeras letras al niño, pero este no iba a la escuela. Los planteles educativos surgieron a lo largo de siglos, pues, de esa peculiar manera, según un estudioso de estas cuestiones: «hasta el siglo *xvii* no existía enseñanza en lengua vulgar que correspondiera al nivel de la primaria actual... en la Edad Media, al menos hasta el siglo *xvi*, sólo había escuela en latín, la escuela de gramática» (Aries, 1973, p. 318).

La estructura de un sistema educativo

Ahora los sistemas educativos integran muchos elementos: alumnos, docentes y directivos; formas de organizar a estos, su planta física y tiempos, etcétera. Hoy tendemos a pensar que siempre hubo grados, pero no es así. En México se establecen hasta fines del siglo XIX y principios del XX. En Estados Unidos los grados se establecen hasta 1843, siguiendo el ejemplo pionero de Prusia.

¿Cómo era antes una escuela? ¿Cuánto tenía que estar un niño en ella? Pues hasta que aprendiera lo que tenía que aprender. ¿Y cuánto era eso? Depende: unos aprendían pronto y otros nunca lo conseguían. ¿A qué edad tenía que empezar a ir a la escuela un niño? Cuando lo mandaran sus padres. ¿Hasta cuándo tenía que estar? Hasta que aprendiera. ¿Y cómo iba pasando de un grado a otro? Eso no ocurría; no había grados. Todos los niños estudiaban juntos en una especie de multigrado. Lo que ahora es una forma menor de educación, cuando no hay más remedio, era lo normal. Las formas de organizar a los alumnos, de agruparlos, configuran las instituciones. Lo mismo ocurre con los contenidos y formas de enseñanza: planes y programas de estudio, o sea el currículo, en sentido restringido; formas de control de alumnos y docentes; reglas de disciplina; reglas para el manejo de los docentes; formas de financiamiento; cuidado de la equidad; formas de distribuir las funciones entre unidades territoriales, centralizada, parcialmente descentralizada, muy descentralizada; formas de gobierno y distribución de la toma de decisiones: ¿quién manda? ¿Hay un consejo de Estado, un ministro? ¿Tienen voz y voto o no los padres de familia? Lo que configura un sistema educativo es la forma en que se organizan todas esas cosas.

Actores y partes interesadas

¿Qué actores y partes intervienen de una u otra forma en un sistema educativo? La figura 1 sintetiza la respuesta. En el bloque central están las comunidades escolares, públicas y privadas, con directivos, docentes y alumnos. Ese es el núcleo del sistema educativo. Alrededor del centro hay cuatro bloques distintos de actores que intervienen. En la parte superior está el sector público, que no es sólo la Secretaría de Educación Pública (SEP), sino

un conjunto de actores definidos según dos ejes: en los renglones de los poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y ahora, además, los organismos autónomos; todos los poderes tienen que ver con la educación, en mayor o menor grado. Y en las columnas de los órdenes gobierno, el federal, el estatal y el municipal.

Actores y partes interesados en el sistema educativo

Sector Público			
Poderes	Federal	Estatal	Municipal
Poder Ejecutivo	SEP	Secretarías	-----
Organismos Autónomos	INEE	-----	-----
Poder Legislativos	Senado / Cámara	Congresos	Cabildos
Poder Judicial	Suprema Corte de Justicia	Tribunales	-----



Fuente: elaboración propia.

En el nivel federal del poder ejecutivo, obviamente, tenemos a la SEP, y en el nivel estatal, a las secretarías estatales de educación y a sus equivalentes. En México no hay algo similar en el nivel municipal, que en otros sistemas es el más importante. En nuestro país la educación fue atribución de los estados federales en el siglo XIX, y Carranza quiso municipalizarla para quitar poder a los gobernadores. Pero, constitucionalmente, el municipio no tiene ahora un papel relevante en este sentido. Por lo que se refiere a organismos autónomos, una novedad en México, sólo tenemos en el nivel federal al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En el poder legislativo, al senado y a la cámara de diputados; en el nivel federal, a los congresos estatales y a los cabildos municipales. En el poder judicial, a la suprema corte y a los tribunales federales y a los estatales.

Todos esos actores tienen que ver con la educación. Tradicionalmente, sólo se pensaba en la SEP, pero en realidad el asunto es más complejo. El legislativo expide las leyes. Los cambios hechos en 2013 a los artículos constitucionales y a las distintas leyes secundarias que tienen que ver con la educación no dejan dudas sobre la importancia de este actor. El poder judicial es cada vez más relevante en temas educativos, porque hay litigios y amparos en este ámbito que pueden ser muy importantes. Recordemos que la desegregación racial del sistema educativo de los Estados Unidos comenzó en 1954, cuando la Suprema Corte de Justicia de ese país revirtió otra decisión de la misma, tomada hacia 1896, que había declarado que tener escuelas solo para negros y solo para blancos no era anticonstitucional, con tal de que fueran similares en cuanto a los recursos que tuvieran (*separate but equal*). En 1954 la Suprema Corte revirtió la decisión, declarando anticonstitucional que una escuela prohibiera el acceso de un grupo racial a sus aulas. El poder judicial cambió de una manera profunda y trascendental el sistema educativo norteamericano. En México también está teniendo un peso específico cada vez mayor.

Otro bloque de la figura se refiere al sector social y académico, con sindicatos, instituciones formadoras como escuelas normales, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y otras instituciones de nivel superior, así como los investigadores. Otro bloque corresponde al sector privado, donde tenemos, desde luego, a los padres de familia, pero también a organizaciones no gubernamentales, a medios de comunicación y a empresarios. Y en un bloque más, el sector internacional, con organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), etcétera. La figura pone así, en evidencia, el gran número de actores que tienen que ver, en mayor o menor grado, con el sistema educativo.

Reformas educativas

A partir de lo anterior, podemos definir una reforma educativa como un cambio de uno o varios de los elementos mencionados, por ejemplo:

- Cambiar la edad en que es obligatorio ir a la escuela para los alumnos, haciendo obligatorio o no cierto nivel.
- Cambiar los sistemas de evaluación de los alumnos o las formas de agrupamiento, por ejemplo, al introducir o eliminar el multigrado.
- Modificar los tiempos, como ampliar o reducir el calendario o la jornada escolar.
- Modificar los contenidos (el currículo) o los métodos de enseñanza, recomendando o exigiendo determinado enfoque didáctico.
- Introducir cambios en la disciplina y en el control de los alumnos, prohibiendo, por ejemplo, el uso de castigos corporales.
- Modificar requisitos para ser docente o los criterios de evaluación correspondientes, que existen desde hace mucho, con los sistemas escalafonarios que, adecuados o no, eran sistemas de evaluación.
- Transformar la organización del sistema, como centralizar o descentralizar la facultad para tomar ciertas decisiones.
- Cambiar la forma de gobierno, ampliando o reduciendo la participación.

Estos incisos son ejemplos de posibles reformas, que pueden afectar solo uno u otro aspecto, o varios a la vez. Pueden considerarse reformas grandes o chicas, estructurales o no, o como se les quiera llamar, pero en todos los casos se trata de tipos de reforma, y esto permite ver que las políticas educativas se relacionan, en general, con alguna reforma.

En el seminario que precedió a esta conferencia se trabajaron cuatro políticas, que se refieren a descentralización, planes y programas de estudios, maestros y participación social. En México ha habido otras sobre libros de texto (que tienen que ver con el currículo); las relativas a introducción de computadoras (enciclomedia, habilidades digitales para todos; obligatoriedad de la secundaria, el preescolar y la educación media superior); de equidad, como la creación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe); los programas compensatorios que comenzaron en 1991, con el expresidente Carlos Salinas de Gortari; la reforma de la Escuela Normal, etcétera. Este es el contexto del tema central de la conferencia.

En los siguientes puntos trataré de aportar elementos para el análisis de políticas educativas y su relación con la investigación.

Políticas, reformas, gobierno

Primero, tomo elementos de un documento reciente de la OCDE que, citando a Espinoza (2009), recoge de manera muy amplia cómo suele entenderse hoy la expresión «políticas educativas», aunque, como veremos enseguida, no es exactamente el sentido que dan al término algunos estudiosos de las políticas:

La política educativa puede entenderse formalmente como las acciones emprendidas por un gobierno en relación con prácticas educativas y la forma en que el gobierno atiende la producción y oferta de la educación. Admitimos que algunos proponen una forma más amplia de entender la política educativa, reconociendo el hecho de que actores privados u otras instituciones, organismos internacionales y ONG's pueden organizar políticas educativas (Viennet y Pont, 2017, p. 19).

La definición inicial identifica políticas con acciones emprendidas por un gobierno, pero enseguida se reconoce que puede haber otros actores que generen políticas. La diferencia parecería sutil, pero es relevante. Las autoras añaden, expresamente, que en su texto «los términos políticas y reformas se usarán indistintamente» Además, el documento de la OCDE centra la atención en políticas educativas generadas por autoridades públicas (centrales, regionales o locales) para la oferta de educación pública, y retoma otra definición de Rayou y Van Zanten (2015): «Las políticas educativas son programas desarrollados por las autoridades públicas, informados por valores e ideas, dirigidos a actores de la educación, e implementados por administradores y profesionales de la educación» (Viennet y Pont, 2017, p. 19).

Las políticas públicas son programas. La introducción de este nuevo término conduce a la consideración de la otra perspectiva para la definición de las políticas públicas. Para revisar el enfoque de los teóricos de políticas educativas se retoman ideas de Luis Aguilar, quien desde la década de los ochenta introdujo en México los estudios de políticas, que habían comenzado a surgir en la de los cincuenta, después de la Segunda Guerra Mundial. Según este autor, cinco rasgos definen lo que se entiende por la noción que nos interesa. Una política pública es:

- Un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público.
- Definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía.
- Decididas por las autoridades públicas legítimas, decisión que las convierte en públicas y legítimas.
- Llevadas a cabo por actores gubernamentales, o por estos en asociación con actores sociales y que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2010, p. 29).

Cada elemento aporta algo especial a la noción: que una política sea «un conjunto de acciones intencionales...», por tanto, no de acciones aisladas o casuales; que se trate de acciones «orientadas a la realización de un objetivo de interés público», y «que configuren un patrón de comportamiento»; que sean acciones «definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre gobierno y sectores de la ciudadanía y decididas por autoridades públicas legítimas», que es lo que hace que las acciones sean también públicas y legítimas. Estos dos puntos son fundamentales. Si no las establece la decisión de una autoridad pública legítima, las acciones no son políticas públicas legítimas. Y más relevante aún: si no hay interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía, las acciones en cuestión tampoco son políticas públicas, en la definición que ofrece Luis Aguilar.

A esto alude el documento de la OCDE que acabamos de ver, cuando reconoce que hay otras formas de entender las políticas. Si se sigue la lógica de la definición de Luis Aguilar, si hay un conjunto de acciones intencionales que tratan de enfrentar un problema público, y que fueron decididas por la autoridad pública pero que no surgieron de una interlocución con los sectores de la sociedad, no se trataría de políticas públicas. Esto va contra el sentido usual de la expresión, que recoge la noción propuesta en el documento de la OCDE. En ese caso se podría decir que se trata de unas políticas públicas no consultadas, unas políticas autoritarias, verticales o no participativas, pero, a fin de cuentas, políticas públicas. No obstante, en la definición ortodoxa de los teóricos de las políticas, no serían políticas públicas.

Relación entre políticas y programas

En el sentido en que aquí se maneja, el término «programa» se inventó también en la década de los sesenta, cuando Robert McNamara y colaboradores propusieron el sistema de presupuesto por programa —*Planning, Programing, Budgeting System* (PPBS)—, que hasta la fecha sigue siendo la forma de manejar los presupuestos en el sector público. Si un funcionario solicita ciertos recursos, debe justificar qué se va a hacer con ellos, cuáles serán los resultados; la solicitud se justifica en función de las acciones que constituyen un programa. Esta lógica del presupuesto permite que las acciones con que un gobierno atiende necesidades sociales se definan como programas. Las políticas públicas se pueden definir también como un programa, o como un conjunto estructurado de programas, un plan, lo que recuerda la definición de la OCDE: las políticas son programas.

Luis Aguilar añade que el término «programa» viene de la *gramática* de las finanzas, no de las políticas; del vocabulario de las finanzas, no del vocabulario de las políticas, y añade:

...lo que llamamos política de seguridad, de salud, educativa, ambiental o de transporte (debería ser) un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o particulares que abordan dimensiones o componentes particulares del problema mayor que denominamos inseguridad pública (Aguilar, 2010, p. 30).

Esto lleva a explorar cómo empezó esta corriente del estudio de políticas. ¿Por qué en los años cincuenta del siglo pasado? ¿Qué había pasado entonces? ¿De dónde veníamos?

Gobernar por políticas se opone a dos posturas: por una parte, a políticas liberales, según las cuales el gobierno sólo debe encargarse de la seguridad (Estado policía), ya que el mercado se encargará de atender otras necesidades; por otra parte, posturas autoritarias (de planeación central), según las cuales el gobierno debe encargarse de todas las necesidades, con medidas decididas por sus funcionarios, sin participación de los ciudadanos.

Cuando hoy se habla de neoliberalismo, se alude a una época anterior con el liberalismo original, el manchesteriano, desde la Revolución Industrial y el siglo XIX, cuando el Estado no debía intervenir en economía, sino solo evitar que alguien robara la

propiedad de otro (policía), y el mercado se encargaría de atender todas las necesidades. Solo en el caso de las economías de guerra se hacían excepciones, cuando el Estado intervenía en la economía haciendo, por ejemplo, que la industria siderúrgica se orientara a la producción de armas.

Con la revolución de octubre, Lenin tomó el poder en el imperio de los zares, que deja el lugar a la Unión Soviética. Tras la prematura muerte de Lenin, Stalin vence a Trotsky en la disputa por el poder y comienzan los planes quinquenales. La economía soviética, sin propiedad privada de bienes de producción, se planifica. Se calcula la cantidad de bienes que se requerían para atender las necesidades de la población en todos los aspectos (vivienda, alimentación, vestido, calzado) y se organizaba la producción en consecuencia. Lo mismo se hacía en educación: se necesita producir cierta cantidad de tal bien, por lo que hace falta cierto número de ingenieros o técnicos especializados.

El inicio de los planes quinquenales soviéticos coincidió con la Gran Recesión de 1929, para salir de la cual se impusieron las ideas de Keynes; el Estado intervino en la economía, como en el caso de las grandes obras públicas del Valle del Tennessee, en los Estados Unidos. Todavía después de la Segunda Guerra Mundial, en los inicios de la Guerra Fría, parecía que la planeación funcionaba muy bien. Algunos textos de economía de la época predecían que el PIB de la Unión Soviética (URSS) superaría al de Estados Unidos en poco tiempo, porque la URSS crecía muy rápidamente. Parecía, entonces, mejor, que el Estado controlara la economía.

La reconstrucción europea tras la Segunda Guerra implicó el enorme esfuerzo público del Plan Marshall. Francia estableció planes quinquenales, cuya diferencia con los soviéticos era que, al no tratarse de un país socialista, había propiedad privada y empresas públicas, de manera que los planes eran imperativos para el sector público e indicativos para el privado. Pero ya en los años cincuenta se advertía que ninguno de los dos enfoques era óptimo. Que el Estado no intervenga nunca tiene problemas, que se manifiestan en crisis recurrentes; además, hay necesidades que el mercado no atiende bien, entre ellas las educativas. Por otro lado, la imperativa planeación soviética tenía también serios problemas, aunque todavía no fuera evidente su cercano colapso, pero se percibía que no era la adecuada en un país democrático.

Se planteaban estas cuestiones: ¿cómo tomar decisiones que afecten a todos los ciudadanos? ¿Cómo se deben definir programas de acción pública? ¿Cómo se deben definir políticas públicas en un país democrático?

La respuesta que se impuso es que se tienen que definir en una interacción de todos los actores interesados, cuyos intereses no coinciden; cada actor tiene preferencias particulares, con sus razones, pero en un país democrático se necesita tomar en cuenta a todos, negociar y llegar a algo que satisfaga lo suficiente a cada actor. Ese es el gobierno por políticas.

Gobernar por políticas implica que las necesidades de la sociedad que el mercado no pueda atender se enfrenten con acciones que usen recursos públicos, sin descartar que también haya recursos privados, pero que se emprendan con base en decisiones tomadas con la participación de todas las partes con interés legítimo, por consenso o mediante mecanismos democráticos de decisión. Eso es lo fundamental.

El gobierno por políticas se ve como el propio de una sociedad plural y democrática. En la forma más usual de entender el término políticas no se entra en estas sutilezas, y simplemente se considera que toda acción pública es una política, haya sido consensuada o no, aunque haya sido impuesta de manera vertical; de cualquier forma se considera que es una política. Es importante explicitar que la diferencia depende de la definición de política; tener claro esto evitaría polémicas que se reducen a lo semántico.

La Ley de Planeación vigente en nuestro país desde 1983 estableció que cada administración federal debe hacer un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que debe aprobar el congreso. El PND está formado por programas sectoriales (de educación, salud), supuestamente basados en una consulta, aunque sabemos que esas consultas eran sólo simulaciones.

Esa Ley de Planeación es anterior a la introducción en México de los estudios de políticas, y también a la apertura del sistema político. Con todo y sus consultas simuladas, esto era funcional en un régimen autoritario. La democratización del país hace que ahora tenga mucho sentido la discusión sobre cuál es la manera adecuada de tomar decisiones de interés público, y aquí la pretensión sobre el gobierno por políticas.

Un aspecto particular de la cuestión es el que tiene que ver con el papel de especialistas y técnicos en la toma de decisiones sobre temas de interés general; el papel de la investigación y los investigadores en las decisiones de políticas públicas, que es de lo que trata el siguiente inciso.

La investigación y las políticas

En principio hay tres posturas al respecto, dos extremas y una intermedia que, al plantearla como intermedia, se anticipa, ya que se propone como la adecuada.

Una postura extrema se puede denominar positivista, en el sentido original que dio al término Augusto Comte hacia 1835, que coincide solo en parte con el neopositivismo de fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, con el Círculo de Viena. Ambos están abandonados al menos desde la década de los cincuenta en los medios que saben de filosofía, aunque muchos siguen calificando de positivista a cualquiera que haga investigación cuantitativa. Hay quien considera a Karl Popper como un destacado positivista, sin saber que, ya en 1934, escribió la obra que se considera la puntilla del neopositivismo. En su autobiografía, Popper (1976, p. 88) dice: «Todo mundo considera hoy que el positivismo lógico está muerto, pero nadie parece sospechar que habría que plantearse la pregunta de quién es responsable o, más bien, quién lo mató... creo deber asumir tal responsabilidad».

¿Qué decía el positivismo de Comte en el sentido que nos interesa? Algo parecido a Platón, cuando planteaba que los gobernantes deberían ser los filósofos, por ser los que más saben, el filósofo rey. También en Comte la ciencia ocuparía el lugar de la teología y del mito. Y los científicos deberían gobernar, de nuevo, porque saben mucho. Pensaríamos que estas ideas hacen mucho que están muertas, pero parece de alguna manera perviven todavía hoy.

La otra postura extrema es la que coincide con la idea de la dialéctica, en el sentido del marxismo más radical de las décadas de los cuarenta y los cincuenta, que también está muerto en los medios especializados, pero parece pervivir en lo que ahora se relaciona más bien con el populismo.

En su versión latinoamericana radical, la investigación-acción planteaba que los que más saben de los problemas sociales no son los investigadores que los estudian, sino las personas que los sufren; el populismo habla del pueblo sabio.

Entre esos dos extremos sobre quién sabe más, el científico o el pueblo, hay posibilidades intermedias. Me referiré a cuatro corrientes de pensamiento, a cuatro autores importantes, que coinciden con distintas maneras de plantear una postura intermedia: Gadamer, a partir de la noción aristotélica de *phrónesis*; Popper, con su ingeniería social fragmentaria; Majone, y su planteamiento sobre el analista artesano en el estudio de políticas; y Lee Cronbach (el gran estadístico que propuso el coeficiente Alfa), con sus ideas sobre el papel del evaluador en la toma de decisiones.

Hans-Georg Gadamer y la noción de *phrónesis*

Los griegos tenían términos especiales para denotar distintos tipos de conocimiento. El más cercano a lo que llamamos ciencia sería *episteme*; *sophia* era sabiduría; *gnosis*, iluminación; *doxa*, *tekne*, etcétera, pero ninguna de esas palabras designaba el tipo de conocimiento necesario para la praxis, el conocimiento necesario para tomar decisiones; ése era la *phrónesis*.

Gadamer distingue el campo de los argumentos convincentes del campo de los argumentos lógicamente concluyentes. Un argumento puede ser lógicamente perfecto, pero no convencer a nadie; en cambio, ciertos sofismas fácilmente evidenciables son aceptados por muchas personas porque llegan a las vísceras. Es distinto un argumento convincente, que muchas veces apela al sentimiento, que un argumento lógicamente convincente, que muchas veces no convence.

Gadamer (1977, p. 647) sostiene que el conocimiento propio para la toma de decisiones no es la ciencia:

Una de las enseñanzas más importantes que ofrece la historia de la filosofía para este problema es el papel que juega en la ética y la política aristotélica la praxis y su saber iluminador y orientador, la astucia o la sabiduría práctica que Aristóteles llamó *phrónesis*.

La traducción al latín (transparente, en español) del término griego que refiere Gadamer ayuda a entender el sentido del

planteamiento: *prudencia*. El conocimiento para la acción es la prudencia, no la ciencia. Lo que tiene que dominar al tomar decisiones es ser prudente. En nuestro tiempo, si un tomador de decisiones es prudente, tomará en cuenta lo que dice la ciencia sobre la cuestión de que se trate, sobre todo si es compleja; no tomar la ciencia en cuenta no sería prudente, pero la decisión no se debe limitar a eso. Por su naturaleza, la ciencia acota su objeto de estudio y prescinde del resto. Para tomar decisiones no hay que acotar; hay que considerar todos los aspectos que se pueda, con la mayor amplitud, lo que la ciencia no puede hacer. Por ello es necesario tener en cuenta la opinión de otras personas conocedoras del asunto, más o menos involucradas en él, y más o menos especializadas.

Karl Popper es conocido por su falsacionismo: hay asimetría lógica entre demostrar que algo es verdadero y que es falso. Es imposible demostrar que algo es verdadero, pero se puede demostrar que es falso. El ejemplo clásico es: la verdad de la afirmación todos los cisnes son blancos no se demuestra encontrando miles de cisnes blancos; por muchos que encuentre no puedo estar seguro de que todos lo son. Pero con un cisne negro que encuentre, demuestro que es falso que todos los cisnes sean blancos. Según Popper no hay que agobiarse por llegar plenamente a la verdad, pues no se puede. Lo que podemos es detectar errores, y en la medida en que lo hagamos nos acercaremos a la verdad, aunque nunca lleguemos plenamente a ella.

La filosofía social de Popper es similar. Criticando a Platón y a Marx, Popper dice que no se puede llegar al bien o a la sociedad perfecta. Si un gobernante quiere llegar autoritariamente a la sociedad perfecta, impondrá el infierno, como pasó con el paraíso soviético. No hay que intentar llegar a la sociedad ideal, pero sí se pueden evitar males concretos para mejorar la sociedad real, aunque no se llegue a la perfecta. Esa es la ingeniería social fragmentaria de Popper, que tiene que ver con las ideas económicas de óptimos y subóptimos.

58

En realidad, nunca se puede tener realmente una situación óptima, sólo hay subóptimos. En este sentido, en clave menos solemne, he propuesto introducir el término «minuspeyorización». Del latín *minus* (menos) y *peior* (peor), el término propone exactamente lo mismo que la noción de subóptimos.

Las políticas no pueden pretender llegar al ideal, pero sí pueden buscar corregir cosas que no están bien en nuestra sociedad (hacerla menos peor), lo que podrá ser una aportación realmente valiosa.

Giandomenico Majone, en el campo de las políticas, habla del papel del analista de políticas como un artesano. A su juicio son insuficientes los planteamientos simples sobre la relación entre decisores de política y clientes, como si tales decisiones fueran meramente técnicas y no implicaran consideraciones ideológicas, políticas y éticas; como si los técnicos sólo tuvieran que analizar la eficiencia de algunos medios en comparación con otros, sin discutir sobre los fines perseguidos y los valores implicados: «el papel de un analista de políticas, parecido al de un artesano. Hay que prestar atención al papel de la argumentación y la persuasión en los procesos de deliberación pública que debería implicar la definición de políticas» (Majone, 1997).

La definición de políticas implica procesos de deliberación entre los actores legítimamente interesados, y eso implica capacidad de argumentación, de convencer, y como no es lo mismo un argumento convincente que uno lógicamente convincente, el analista de políticas necesita esa capacidad de argumentación.

Lee Cronbach, por su parte, encabezó un grupo que publicó una obra que aboga por una reforma profunda de evaluación de programas, del que se toman muchos elementos que creo aplicables en general a la relación de cualquier investigador con los tomadores de decisiones. En 95 tesis (en recuerdo de las de Lutero) se critican las evaluaciones (y, en general, las investigaciones) que creen que pueden sustituir al tomador de decisiones.

Según Cronbach y colaboradores, enamorados de la idea de que las decisiones correctas pueden sustituir a acuerdos políticos, algunos decisores plantean demandas no realistas a los evaluadores.

En palabras más simples: algunos políticos dicen: yo no me quiero confundir con estas complicadas cuestiones; usted, experto, dígame lo que se deba hacer. Por otro lado, siempre según Cronbach y sus colaboradores (1980, p. 1), los evaluadores e investigadores, ansiosos por servir y quedar bien con el que paga, e incluso por manipular a quienes detentan el poder, pierden de vista lo que deberían hacer, peor aún, se dejan fascinar por las técnicas.

Reformas fáciles y difíciles

Según Marileen Green, que estudió numerosas reformas educativas en América Latina desde la década de los setenta hasta principios de este siglo, en las décadas de los setenta y los ochenta predominaban reformas que ella etiqueta como fáciles, con las que todos los actores estaban de acuerdo: construir escuelas, crear plazas docentes... pero en la década de los noventa surgió la preocupación por la calidad y surgieron otras reformas: para que haya calidad, hay que evaluar a los niños, evaluar a los maestros y exigir rendición de cuentas. Los intereses de los distintos actores ya no coincidían: a los padres de familia muchas veces no les interesa; a los sindicatos no les conviene; para los políticos los resultados no son rápidos y visibles.

Las primeras reformas, las fáciles, obviamente requerían de recursos, que se pueden sacar de algún lado, pero no implicaban que los actores cambiaran sus prácticas. Las segundas, las reformas difíciles, implican largas cadenas de decisiones y acciones, deben ser adoptadas en el aula con muchos niveles de implementadores; en cualquier punto pueden experimentar problemas de pereza, juicios equivocados, celos organizacionales y enredos logísticos, todo lo cual hace mucho más difícil alcanzar los objetivos que se propongan. Otro importante estudioso de las reformas educativas, Larry Cuban, distingue cuatro niveles de currículo: el oficial, o prescrito, el currículo enseñado, el currículo aprendido y el currículo evaluado. Y estos cuatro niveles no coinciden:

—Lo que enseña un maestro no coincide con el currículo prescrito: unas veces porque no domina un tema y prefiere omitirlo; otras, porque el currículo está sobrecargado y no es posible cubrirlo. Por esas u otras razones, lo que enseña el maestro no coincide con el currículo oficial, además de que puede enseñar cosas que no están en él.

—Los niños no aprenden todo lo que enseña el maestro, aprenden unas cosas y otras no, y aprenden cosas que no enseña el maestro, o que no intenta enseñar, pero lo hace, por lo que el currículo aprendido no coincide con el enseñado, ni con el oficial.

—Y las pruebas en que consiste el currículo evaluado no coinciden con el prescrito, ni con el evaluado o el aprendido, porque lo que incluyen es lo que se puede preguntar con el tipo de instrumentos que se manejan. Por ejemplo, muchas veces hay que hacer preguntas de opción múltiple, y con ellas sólo se pueden evaluar algunas cosas.

La conclusión debería hacer pensar a muchas autoridades:

Cuando cambian la capa exterior del currículo prescrito, las autoridades confían en haber mejorado completamente el currículo. Creen que los maestros enseñarán más y mejor, que los estudiantes aprenderán y que las pruebas comprobarán esas mejoras. Y cuando los resultados esperados no se concretan en los resultados en el aula y en las evaluaciones, sobreviene confusión y desilusión (Cuban, 2013, p. 53).

La dificultad de que las políticas lleguen al aula

Especialistas de distintas épocas coinciden en subrayar lo difícil que es llevar a cada aula lo que establecen las políticas diseñadas en la cúspide del sistema, o imitar las que han tenido éxito en otros lugares. Las breves citas siguientes son algunos ejemplos:

«La pregunta de si las políticas educativas tienen la fuerte influencia en la enseñanza que esperan las autoridades sigue sin respuesta. Además, enfrentan un problema peculiar: los que las deben poner en práctica (los maestros) suelen ser vistos como parte del problema a superar» (Sykes y Wilson, 2016).

«Muchas políticas parecen funcionar como un teléfono descompuesto en que se van distorsionando, desde su formulación hasta que llegan al aula, pasando por varios intermediarios» (Spillane, 2004).

«La política es una prensa troqueladora, enseñar se parece a un bisturí» (Green, 1983).

«La educación es expresión de la vida y carácter de un país; si se quiere importar las políticas educativas de otra nación, habría que importar su cultura» (Sadler, 1900).

«Hay varias formas de tomar en cuenta políticas de otros sistemas para aprovecharlas en el propio: réplica, adaptación, injerto y rediseño; solo el rediseño puede resultar, pero es lo más difícil» (Alexander, 2012).

Papel del investigador

En este punto se vuelve al tema del papel del investigador en la toma de decisiones, para lo que se aprovechan varias de las 95

tesis propuestas por Cronbach y colaboradores, reiterando que lo que dicen de los evaluadores es válido en general para los investigadores educativos, ya que la evaluación es investigación aplicada. Véanse las siguientes tesis en conjunto:

—Tesis 12: La esperanza de que una evaluación dará respuestas inequívocas, lo bastante convincentes para terminar las controversias sobre los méritos de un programa, será sin duda decepcionada.

—Tesis 13: Las conclusiones de evaluadores profesionales no pueden sustituir al proceso político.

—Tesis 21: La idea del evaluador superhombre que hará sencilla toda opción social, eficiente todo programa, y hará de la gestión pública una técnica, es un sueño de opio.

—Tesis 23: Una imagen de arreglos plurales representa más fielmente cómo toman forma políticas y programas que la imagen platónica de poder y responsabilidad concentrados.

—Tesis 29: La comunidad que conforma las políticas no espera a que haya un claro ganador; tiene que actuar ante la incertidumbre, definiendo acciones plausibles, políticamente aceptables.

—Tesis 21: Cuando los programas tienen múltiples resultados, posiblemente diferentes, compararlos es, necesariamente, cuestión de juicio. Ninguna técnica para comparar beneficios callará los desacuerdos partidistas.

—Tesis 87: Hay necesidad de intercambios más enérgicos que la típica discusión académica, y más responsables que los debates entre los seguidores de las distintas corrientes partidistas (Cronbach et al., 1980, pp. 2-11).

Papel de los elementos teóricos para sustentar decisiones racionales

Para precisar la idea de que en la actualidad la prudencia incluye tomar en cuenta lo que dice la ciencia, hay que considerar que, sin desconocer el peso de las diferencias ideológicas, la definición de políticas se beneficiará si se toman en cuenta los resultados de investigaciones de buena calidad. Los factores no racionales influyen en cualquier tema tanto más que los racionales y por ello definir políticas públicas supone argumentos persuasivos de analistas artesanos, pero a estos no les vendrá mal tener elementos basados en buena investigación.

Para que tengan credibilidad es importante que organismos especializados como el INEGI o el INEE sean autónomos. Necesitamos saber, de la manera más confiable posible, cómo es la realidad en el tema de que se trate una decisión, porque si no tenemos los mismos números, será más difícil ponerse de acuerdo. Los aspectos técnicos son importantes.

Conviene insistir en el punto anterior, con apoyo en las ideas de Cronbach y colaboradores que, de distintas formas, subrayan que el papel del evaluador (y del investigador en general) no es hacer juicios de valor ni tomar decisiones en lugar de los funcionarios responsables, sino ofrecer información relevante a las partes involucradas en una política que les permita participar en el proceso político de toma de decisiones en una forma más ilustrada y con bases más fuertes. Veamos en este sentido otras de las 95 tesis:

—Tesis 94: Los que dan forma a las políticas tienen que tomar decisiones con los ojos abiertos; la tarea del evaluador es dar luz para la decisión, no dictarla.

—Tesis 7: En debates sobre temas polémicos los mentirosos destacan y los números muchas veces mienten (*liars figure and figures often lie*); el evaluador es responsable de proteger al cliente de ambos engaños.

—Tesis 95: El principal estándar no es la calidad científica; una evaluación debe ser comprensible, correcta, completa y creíble para los partidarios de cualquier lado (Cronbach et al., 1980, pp. 2-11).

—Y la lección más general e importante para evaluadores y tomadores de decisiones: tesis 93: el evaluador es un educador; su éxito debe juzgarse por lo que otros aprenden (Cronbach et al., 1980, p. 11).

Ideas de Pablo Latapí sobre las políticas educativas

Pablo Latapí no fue un teórico de las políticas públicas pero su obra incluye reflexiones sobre ellas y sobre la investigación educativa y su relación. El papel de Latapí como investigador con enfoque aplicado, como consultor de instituciones que buscaron incidir en las políticas educativas de México y como asesor de titulares de la SEP y de otros funcionarios dan un peso especial a sus opiniones. Pablo dijo, expresamente: «la finalidad principal de mi vida profesional ha sido contribuir a

mejorar la política educativa; desde los primeros años concebí la investigación educativa como el medio para lograrlo». Y precisa que cuando fue a hacer estudios de doctorado: «lo que a mí me interesaba era prepararme para contribuir a que las decisiones sobre los sistemas educativos se tomaran con fundamento» (Latapí y Quintanilla, 2009, pp. 66, 56).

Las instituciones que fundó confirman que su interés por la investigación no se agotaba en esa actividad por sí misma, sino que le preocupaba en especial que los resultados fueran aprovechados para incidir en la toma de decisiones, en las políticas.

Esas instituciones incluyeron el Centro de Estudios Educativos y su revista, que luego se transformó en la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*; las Reuniones de Investigación Educativa; el Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa del Conacyt; el primer Congreso Nacional de Investigación Educativa, del que luego surgió el Consejo Mexicano de Investigación Educativa; el Observatorio Ciudadano de la Educación.

En el mismo sentido apunta la importancia que concedió a la labor de articulista y columnista de temas educativos en medios de comunicación tan importantes como el *Excelsior* antes de 1976, o la revista *Proceso*, por medio de los cuales influía directamente en la opinión pública, con el supuesto obvio de que la participación social en la toma de decisiones es fundamental en una sociedad que pretenda ser democrática.

Sin ser un teórico de las políticas, la forma en que Latapí definía la educativa es congruente con la visión de Luis Aguilar que se presentó antes: la acción del Estado sobre la educación de la sociedad; el conjunto de decisiones que toma el gobierno respecto al desarrollo del sistema educativo; el proceso de negociaciones indispensable para llegar a las decisiones y a análisis de sus actores; los programas de los partidos para el ramo educativo.

Latapí consideraba, además, que la educativa no es una más entre otras políticas del Estado, sino que debía tener un rango y una preeminencia especial, ya que a ella le corresponde articular las demás políticas, definiendo el proyecto de nación que se desea e imprimiéndole un significado humano. Con esta idea se relaciona la que propone que la SEP tendría que ser un ministerio del pensamiento.

Sobre la relación del investigador con los políticos

A propósito de su relación con Fernando Solana, de quien fue asesor cuando fue titular por primera vez de la SEP, entre 1977 y 1982, Latapí dice:

El crítico externo establece como criterio de juicio, en general, normas abstractas o valores ideales y... no pondera suficientemente los obstáculos que dificultan la aplicación de esas normas o valores. El juicio del investigador hace falta... pero es incompleto y con frecuencia injusto. Lo que aprendí como asesor de Fernando Solana fue a comprender mejor los límites de lo realizable, sin renunciar a las visiones teóricas propias del investigador (Latapí, 2008, p. 118).

En la perspectiva opuesta, otro titular de la SEP de quien Latapí fue asesor, Miguel Limón, señala por su parte:

En los hallazgos del investigador no necesariamente aparecen las restricciones de la realidad, al tiempo que el trabajo para mejorar la realidad exige de imaginación y de estudio, y esto lleva a la consulta que permite conocer lo que los investigadores aportan... entre la investigación y la toma de decisiones se produce ese vínculo que suele ser tenso... existe una necesidad que permite que una y otra se nutran mutuamente; es decir, al investigador también le es útil conocer el modo de razonar de quien toma decisiones, para tener un referente útil para su trabajo que permita mantener su inspiración a fluir en la realidad (Latapí y Quintanilla, 2009, pp. 254-255).

Conclusión

Popper critica el pensamiento utópico de Platón y Marx, advirtiendo que, en esa visión, por querer imponer la sociedad ideal, se llega a infiernos. Pero hay otra manera de entender la utopía, no como algo que se quiere imponer a corto plazo, porque no es posible y es inhumano, sino como un referente ideal inalcanzable. En esta perspectiva somos conscientes de que no alcanzaremos nunca la utopía; no sólo no la alcanzaremos en un sexenio, sino nunca. Creo que Pablo Latapí tuvo un papel muy importante para quienes lo conocimos y para quienes somos investigadores educativos. Todos lo recordamos por su discurso en el Congreso del COMIE en Mérida, en el que nos invitó a no perder la esperanza viendo los problemas que agobian a México; a creer que es posible tener algo mejor y animarnos a no dejar de soñar con ello.

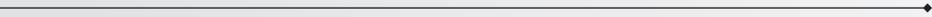
Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). Introducción. Política pública. *Biblioteca Básica de Administración Pública* (pp. 17-60). Siglo XXI.
- Alexander, R. (2012). Moral panic, miracle cures and educational policy: What can we really learn from international comparison? *Scottish Educational Review*, 44 (1), 4-21.
- Aries, P. (1973). *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Seuil.
- Collins, R. (2000). Comparative and Historical Patterns of Education. En M.T. Hallinan (Ed.) *Handbook of the Sociology of Education* (pp. 213-239). Kluwer Academic-Plenum Publishers.
- Cronbach, L. J. et al. (1980). *Toward Reform of Program Evaluation. Aims, Methods, and Institutional Arrangements*. Jossey Bass.
- Cuban, L. (2013). Why so Many Structural Changes in Schools and so Little Reform in Teaching Practice? Inside the Black Box of Classroom Practice. En *Change without Reform in American Education* (pp. 155-187). Harvard Education Press.
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de política, política pública y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(8), 1-13.
- Gadamer, H. G. (1977). *Verdad y método*. Sígueme.
- Green, T. (1983). Excellence, equity and equality. En L. Shulman y G. Sykes. (Eds.) *Handbook of teaching and policy* (pp. 318-341). Longman.
- Grindle, M. S. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton University Press.
- Latapí, P. (2008). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación (1963-2006)*. Fondo de Cultura Económica.
- (2009). *Finale prestissimo. Pensamientos, vivencias y testimonios*. Fondo de Cultura Económica.

- Maione, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Popper, K. R. (1976). *Unended Quest. An Intellectual Autobiography*. Fontana.
- Rayou, P. y Van Zanten, A. (2015). *Les 100 mots de l'éducation*. Presses Universitaires de France.
- Sadler, M. (1900). How can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? En J. H. Higginson. (Ed.) *Selections from Michael Sadler: studies in world citizenship*. DeJall y Meyorre.
- Spillane, J. P. (2004). *Standards deviation: How schools misunderstand education policy*. Harvard University Press.
- Sykes, G. y Wilson, S. M. (2016). Can Policy (Re)form Instruction? En D. H. Gitomer y C. A. Bell. (Eds.) *Handbook of Research on Teaching* (pp. 851-916). AERA.
- Viennet, R. y Pont, B. (2017). *Education policy implementation. A literature review and proposed framework*. OECD Education Working Papers. OCDE.



EDUCACIÓN BÁSICA





¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica

Martínez Rizo, F. (2004). ¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, IX(23), pp. 817-839.

Acceso al texto

<https://www.redalyc.org/pdf/140/14002303.pdf>

En palabras de la propia revista: «Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación siempre y cuando se cite la fuente original de forma detallada».

Resumen

En el marco del papel de la evaluación en el mejoramiento de la calidad educativa se discuten las consecuencias que pueden tener las evaluaciones del rendimiento de los alumnos que los maestros aplican al final del ciclo escolar. El trabajo se centra en una revisión del estado del conocimiento sobre el tema y de las prácticas internacionales al respecto. Se encuentra que la investigación no apoya la idea, ampliamente arraigada, de que reprobar a quienes no obtienen resultados satisfactorios produzca un rendimiento superior la segunda vez que se cursa un grado. La investigación y la experiencia soportan la práctica alternativa de promoción automática, acompañada de evaluaciones de enfoque diagnóstico y formativo, que apoyen esfuerzos de atención individual de los alumnos, en función de su avance y sus necesidades individuales. Se propone que una política de promoción cuasi-automática de los alumnos, con las debidas precauciones y junto con otras medidas, podría contribuir a mejorar tanto la cobertura como los niveles de rendimiento en el sistema educativo mexicano.

Palabras clave: Evaluación de alumnos, reprobación, educación básica, calidad de la educación; promoción.

Abstract

Within the framework of the role of evaluation in improving educational quality, the possible consequences of year-end achievement tests are discussed. The paper focuses on a review of the state of knowledge regarding the topic and the corresponding international practices. Research does not support the deeply rooted idea that failing students with unsatisfactory results leads to greater achievement when they repeat the grade. Research and experience back the alternate practice of automatic promotion, accompanied by evaluations with a diagnostic and formative focus, which support students' individual efforts as a function of their progress and needs. The proposal is made that a policy of quasi-automatic promotion with the proper precautions and other measures, could contribute to improving the coverage as well as the achievement levels in Mexico's educational system.

Key words: student evaluation, failure, elementary education, quality of education, promotion, Mexico.

No hay evidencias que indiquen que la reprobación es más benéfica que la aprobación para los alumnos que tienen serias dificultades académicas o de ajuste [...] Por consiguiente, aquellos educadores que hacen repetir un grado a sus alumnos lo hacen sin evidencias válidas de que tal tratamiento traerá más beneficios que promover al grado siguiente a los alumnos con dificultades académicas o de ajuste serias (Jackson, 1975, p. 627).

¿Habría entonces que atribuir toda la responsabilidad del fracaso escolar a los maestros, y reprocharles su falta de habilidad o su mala formación? Eso sería demasiado fácil y, sobre todo, irresponsable, porque llevaría la discusión a un callejón sin salida [...] Si es verdad que los maestros consideran normal cierta tasa de fracaso, sucede lo mismo con los padres de familia. Para unos y otros la repetición es una práctica educativa eficaz y, sobre todo, legítima. Basta pedir a maestros, padres o alumnos que imaginen una escuela en la que no haya repetidores para provocar sorpresa, incompreensión y, a veces, indignación (Crahay, 2003, pp. 332-333).

Introducción

La idea de que la evaluación del aprendizaje que alcanzan los alumnos es parte de la tarea que cada maestro debe llevar a cabo con su grupo parece obvia; en realidad, esta evaluación ha tenido sentidos y consecuencias muy diferentes en distintos momentos y lugares, según la evolución de la escuela.

En cuanto a la enseñanza elemental, los sistemas educativos con las características que hoy nos parecen obvias no son muy antiguos. Esos rasgos propios de los sistemas actuales se asocian con el carácter público y la responsabilidad estatal sobre la educación e incluyen la universalidad y obligatoriedad, la gratuidad o cuasigratuidad y, con diversos matices, la laicidad o neutralidad religiosa. Estos rasgos se entienden si se tiene presente que los sistemas educativos actuales son hijos de la ilustración, junto con las democracias liberales, con la primera Revolución Industrial y con la primera explosión científica y tecnológica, fenómenos todos ellos de fines del siglo XVIII y principios del XIX.

Otro rasgo de los sistemas educativos, cuya generalidad hace pensar en que es inherente a ellos y muy antiguo, es su carácter *graduado*: el que la escuela se organice en clases que agrupan a los alumnos de una misma edad: los de seis años en primer grado, los de siete en segundo o algo por el estilo. En México, la

concepción de un sistema de educación básica pública, universal, gratuita, obligatoria y laica se implantó en la Constitución de 1857; el concepto de currículo graduado, por su parte, se adoptó hasta fines del siglo *xix* y principios del *xx*.

En la escuela antigua, el maestro valoraba el avance de sus alumnos en forma paralela al proceso mismo de enseñanza, sin necesidad de métodos especializados de evaluación. Al no haber grados, tampoco había decisiones de aprobación o reprobación, que hicieron su aparición con el modelo graduado. En este último, al final de cada año escolar se presenta en las escuelas una situación que nos es familiar: los alumnos de cierto grado muestran niveles diferentes de aprendizaje, unos han alcanzado claramente los objetivos pero otros no.

Ante esta situación hay dos caminos posibles: uno consiste en que todos los alumnos de un grado sean transferidos al siguiente, aunque no todos hayan alcanzado los objetivos; la otra opción implica que solo pasen al grado siguiente los que hayan logrado los objetivos, mientras que los que no lo consiguieron se vean obligados a cursar de nuevo. En ambos casos el nivel de aprendizaje alcanzado por los alumnos puede evaluarse, y de hecho se evalúa mediante diversos procedimientos, pero las decisiones que se toman con base en los resultados de las evaluaciones son muy distintas: en unos sistemas prevalece el criterio de promoción casi automática, mientras que en otros se considera adecuado que se repruebe a una proporción considerable de los alumnos.

En México, como en España y Francia, cuya influencia en nuestra educación es indudable, ha prevalecido el segundo criterio, aunque con una evolución peculiar.

Tradicionalmente se consideraban aceptables tasas de reprobación elevadas, sobre todo en los primeros años de la primaria; los alumnos que no alcanzaban niveles de logro aceptables a los ojos de su maestro debían repetir el grado, con la esperanza de que en la segunda ocasión en que lo cursaran obtuvieran mejores resultados.

A mediados del siglo *xx*, el fuerte crecimiento de la demanda que la expansión demográfica trajo consigo fue enfrentado con un desarrollo sin precedente de la oferta educativa; esto permitió incorporar a la escuela números crecientes de niños

de sectores desfavorecidos que, además de problemas de salud, nutrición y condiciones materiales de vida, cuentan con menos respaldo educativo en el hogar y tienen menos familiaridad con la lengua escrita. El crecimiento de la matrícula acarrió, pues, tasas muy altas de reprobación. Con ello aumentaba la dificultad del sistema para atender la demanda al grado de hacer nugatorio cualquier esfuerzo por incrementar la cobertura. A fines de la década de 1960 esto hizo adoptar, extraoficialmente, la política de no reprobado a más de 10% de los alumnos, para evitar que los repetidores se sumaran a los demandantes de las nuevas cohortes, que cada año eran mayores en decenas de miles a la del curso anterior.

En el ciclo 1959-1960 el porcentaje de reprobación en primaria en todo el país era de 14 %; en el ciclo 1969-1970 se mantenía en 13.3 %; para 1979 había bajado a 10.8 %. El criterio extraoficial de no reprobado a más de 10 % de los alumnos de primaria sigue profundamente arraigado en la conciencia del magisterio y se respeta de manera general, con variantes que tienen que ver con el desarrollo educativo y general de las entidades. En el ciclo 2002-2003 la media nacional de reprobación fue de poco más de 5 %, con variaciones considerables entre entidades: desde poco más de 2 % en algunas —que suelen ser las más desarrolladas— hasta un 10 % en otras, por lo general las de menor nivel de desarrollo socioeconómico. En secundaria las cifras son mucho mayores, si bien no es fácil una comparación simple, dado que en ese nivel la reprobación se da por materia.

En este trabajo se presentan argumentos en favor del sistema de promoción cuasi-automática de grado para todos los alumnos en la Educación Básica mexicana, a partir de elementos derivados de la investigación educativa y de la experiencia internacional.

¿Promoción automática o repetición?

Las ideas educativas generalmente aceptadas tanto por los maestros como por los padres de familia mexicanos incluyen que la evaluación del aprendizaje de los alumnos, en especial la que se hace al final de un curso, es para decidir quién debe ser promovido al grado o nivel siguiente y quién debe ser retenido un ciclo escolar más en el mismo grado. Se entiende que, si al final de cierto grado un alumno no alcanza los objetivos curriculares, no

está en condiciones de iniciar el siguiente con posibilidades de éxito, por lo que por su propio bien conviene que curse el mismo grado por segunda ocasión, con lo que podrá alcanzar los objetivos correspondientes y, entonces sí, pasar al grado siguiente para continuar sus estudios.

Esta idea está tan arraigada que si un maestro no reprueba a ningún alumno se le tiende a considerar sin más como negligente y laxo. Lo mismo suele ocurrir con las escuelas: no es raro que las más reconocidas como de alta calidad alcancen ese prestigio por el hecho de que reprueban a una proporción considerable de los alumnos.

Maestros, autoridades y padres de familia suelen pensar que la política extraoficial de reprobar a menos de 10 % de los alumnos es una de las causas de los bajos niveles de rendimiento de los estudiantes en las escuelas. Se tiende a pensar que si se reprobara a más alumnos se conseguiría una elevación de los niveles promedio de aprendizaje.

La investigación educativa, sin embargo, no respalda las opiniones tradicionales. Desde fines de la década de 1970 un importante trabajo mexicano mostró que repetir un grado era frecuentemente el primer paso de un camino que terminaba más temprano que tarde en la deserción: el repetidor, lejos de beneficiarse con la posibilidad de volver a cursar cierto grado, es etiquetado como no apto para el aprendizaje por sus maestros, sus compañeros y sus padres, además del lógico deterioro de su propia autoestima. En consecuencia, el rezago se acentúa en lugar de reducirse y la motivación para continuar en la escuela es pronto insuficiente para contrarrestar la inclinación a dedicar al niño o niña a actividades productivas o a las tareas del hogar (Muñoz Izquierdo, 1979).

Las investigaciones hechas en distintos países, así como la experiencia de diversos sistemas educativos apuntan en la misma dirección.

El modelo del currículo graduado

Para entender cabalmente el problema y los análisis al respecto, es fundamental comenzar revisando una idea que está en la base de la cuestión: se trata precisamente de la concepción del currículo de la educación básica como una secuencia de grados

que los alumnos deben recorrer sucesivamente, los que suponen objetivos de aprendizaje específicos que, a su vez, corresponden estrechamente a ciertas edades de los alumnos.

Como se ha apuntado, esta forma de organizar la enseñanza era desconocida en la antigüedad y es propia de los sistemas educativos modernos (Aries, 1973, pp. 143-163; pp. 188-203). Con antecedentes en liceos y gimnasios de la Reforma y Contrarreforma y en la escuela prusiana de fines del siglo XVIII, el sistema que los americanos llaman *graded school* surge plenamente en Estados Unidos en la primera mitad del XIX.

Hasta entonces no había una edad a la que los niños debían comenzar a asistir a la escuela ni un número de años que los alumnos deberían pasar en ella; no había tampoco una secuencia de grados que debían recorrer. Había unos objetivos de aprendizaje amplios, que consistían en aprender a leer, escribir con cierto tipo de letra y hacer las operaciones aritméticas sencillas. Los alumnos comenzaban a ir a la escuela cuando cada familia lo juzgaba conveniente, y permanecían en ella el tiempo necesario para aprender lo que debían. Los grupos eran, pues, heterogéneos tanto en lo que se refiere a la edad de los alumnos como al nivel de aprendizaje que cada uno había alcanzado.

La masificación del sistema hizo que surgieran formas de organización escolar que buscaban aumentar la eficiencia de la escuela: primero los sistemas de enseñanza mutua o monitorial, de los que el más conocido es el lancasteriano, y luego la escuela organizada en grados o sistema graduado. Arturo de la Orden recuerda que las primeras disposiciones que establecieron un sistema de grados en Francia datan solamente de la legislación de 1886-1887, y que en España hubo que esperar hasta el decreto-ley de septiembre de 1898 para que el sistema graduado se estableciera en forma experimental y hasta 1910 para que se generalizara (De la Orden, 1975, pp. 45-50).

En México, en los planes de estudio de la enseñanza elemental que se proponen a lo largo del siglo XIX —desde el que Meneses llama el primer ensayo, el *Proyecto de reglamento general de instrucción pública* de 1823, hasta la Ley orgánica de instrucción pública de 1869, pasando por una docena de proyectos intermedios— no se encuentra la noción de grado. Los reglamentos de 1878 y 1879 introducen los conceptos de sección y grado, pero

estos son todavía imprecisos, al igual que en las disposiciones de 1896 y 1901 y aun en la Ley de Educación Primaria de 1908. El sistema graduado parece bien establecido hasta la época de los Congresos Nacionales de Educación Primaria 4° y 5°, de 1913 y 1914 (Meneses, 1983 y 1986).

La organización de la enseñanza en grados escolares, a los que corresponden años de edad precisos, tiene, sin duda, un fundamento real y claras ventajas. La experiencia de su aplicación a lo largo de al menos un siglo muestra también las limitaciones del modelo si se le maneja de manera inflexible: el desarrollo cognitivo y afectivo de las personas no se puede estandarizar de manera simple, como pretendía la psicología de principios del siglo xx. Experiencias recientes muestran también que agrupar alumnos en clases heterogéneas en cuanto a edad tiene ventajas para la socialización.

En términos de equivalencias de grados, hoy se sabe que la distancia entre los alumnos más aventajados y atrasados de un grupo cualquiera es de varios grados. Según resultados del *Trends in Mathematics and Science Studies* (TIMSS) y otras pruebas de la *International Association for the Assessment of Educational Achievement* (IEA), la diferencia entre el puntaje del cuartil superior y el inferior de los alumnos de 14 años de edad en lectura representa 3.2 años de distancia, en matemáticas de 3.7 años y en ciencias de 3.1 años (Kovacs, 1997 y 1998).

Por otra parte, el avance del alumno no es tan lineal como se podría pensar. No sorprende, pues, que surgieran dudas sobre lo adecuado de retener en un grado a los estudiantes que no manifestaran un avance satisfactorio, a juicio del maestro, esperando que una segunda oportunidad en el mismo nivel les permitiría alcanzar los objetivos que no habían cubierto en la primera ocasión.

La investigación en Estados Unidos

La historia de la investigación sobre las prácticas de aprobación-reprobación o de promoción-repetición (*promotion-nonpromotion*) se extiende ya por casi un siglo, en particular en Estados Unidos, y contiene una lección consistente.

En la primera década del siglo xx, un trabajo analizaba ya el costo que representaba entonces para el sistema educativo

estadunidense el que hubiera un número considerable de alumnos inscritos en grados inferiores al que les correspondía por su edad, como resultado de la repetición, y que por lo mismo utilizaban más recursos, al requerir de años adicionales de escolaridad respecto al mínimo normal (Ayres, 1909, en Holmes y Mathews, 1984, p. 225; también en Goodlad y Anderson, *ca* 1960, p. 30).

El primer trabajo que analizó específicamente los efectos de la repetición data de 1911 (Keyes, en Goodlad y Anderson, *ca* 1960, p. 34) y de esa época a la segunda Guerra Mundial se hicieron varios más. Jackson (1975) identifica nueve hasta 1941, cuatro con diseños metodológicos muy elementales; tres con diseños no experimentales más sólidos; y dos más con diseños estrictamente experimentales. Goodlad y Anderson resumen los resultados de estos primeros estudios diciendo que «coinciden ampliamente en sus hallazgos: los niños no aprenden más por el hecho de repetir un grado, sino que experimentan un avance menor en su desempeño en las materias que si son promovidos» (*ca* 1960, p. 34).

Debe subrayarse que los estudios con buen diseño metodológico controlan suficientemente las variables asociadas para no caer en el ingenuo error que pueden cometer estudios demasiado sencillos: de comparar simplemente alumnos repetidores y no repetidores, con el hallazgo obvio de que los no repetidores tienen mejores resultados que los repetidores. Se trata de comparar alumnos del mismo nivel de rendimiento, a algunos de los cuales se les hace repetir y a otros se les promueve.

La revisión de la literatura mencionada encontró 21 estudios más sobre el tema, de 1942 a 1973. Subrayando que se necesitaba más investigación, sobre todo con buenos diseños metodológicos, Jackson encuentra, en síntesis, que los trabajos menos consistentes metodológicamente arrojan resultados contradictorios, en tanto que los más consistentes favorecen de manera estadísticamente significativa a la práctica de aprobar y permitir pasar de grado a los alumnos débiles, como una medida más productiva para su futuro rendimiento escolar (1975, p. 626). Al menos, dice Jackson, puede afirmarse que:

[...] no hay evidencias que indiquen que la reprobación es más benéfica que la aprobación para los alumnos que tienen serias dificultades académicas o de ajuste. Por consiguiente, concluye Jackson, aquellos educadores que hacen repetir un grado a sus alumnos lo hacen sin evidencias válidas de que tal tratamiento traerá más beneficios que promover al grado siguiente a los alumnos con dificultades académicas o de ajuste serias (1975, p. 627).

Una nueva revisión de literatura, con la técnica de meta-análisis, hecha diez años más tarde, encontró 44 nuevos estudios con las características necesarias para que se pudieran incluir en un meta-análisis, o sea que permitieran calcular el tamaño del efecto (Holmes y Matthews, 1984).

La conclusión de este trabajo fue que, en promedio, los alumnos con dificultades serias a los que se permitió pasar de año tuvieron un desempeño superior en .37 desviaciones estándar en relación con estudiantes con dificultades similares a los que se hizo repetir el grado. La introducción de controles para igualar el peso de los estudios o para incluir sólo aquellos trabajos que controlaron de manera rigurosa la comparabilidad de los alumnos aprobados y reprobados mostró que el resultado se mantenía prácticamente igual, con .34 y .38 desviaciones estándar de diferencia, siempre en favor de los alumnos promovidos. En 1989 Holmes actualizó la revisión, incluyendo 19 nuevos estudios realizados con controles rigurosos, cuyos resultados reforzaron las conclusiones del meta-análisis de 1984 (Holmes, en Shepard y Smith, 1989, p. 16-33).

Los estudios americanos de los años setenta y ochenta coinciden con el solitario trabajo mexicano de Muñoz Izquierdo (1979) y corroboran los hallazgos de los americanos hechos desde principios de siglo, que dos de los principales estudiosos del tema resumían en los siguientes términos:

En todos los estudios algunos alumnos repetidores muestran una mejora razonable durante el año que repiten, pero en cambio un porcentaje mucho mayor, de hecho, obtuvo peores resultados en las pruebas de rendimiento después de repetir un año, en relación con el nivel que habían mostrado antes de que el impacto del fracaso y la repetición subsecuente destruyeran su deseo de aprender y parte del aprendizaje que ya habían logrado. El argumento de que la re-

probación se justifica porque normalmente hace subir el desempeño debe rechazarse (Goodlad y Anderson, *ca* 1960, p. 35).

La experiencia de otros países

Por la misma fecha del trabajo de Muñoz Izquierdo, Claude Seibel encontró algo similar en Francia, uno de los países europeos donde se sigue rechazando la promoción casi-automática de grado:

[...] desde 1979 un estudio del servicio de estadísticas de la educación nacional había mostrado la ineficacia de la repetición en primaria. Sus primeras conclusiones, publicadas en 1983, revelaban que, comparando alumnos que tuvieran un nivel igualmente bajo en el curso preparatorio, los que eran promovidos al siguiente grado (CE1) progresaban con mucha mayor rapidez que sus camaradas repetidores (Laronche, 2004).

Lo mismo concluyen otro trabajo francés (Merle, 1998, pp. 66-76) y un reciente estudio brasileño, que muestra que el hecho de haber repetido un grado es el factor que tiene más impacto en el rendimiento escolar de los alumnos: «cuanto mayor es el retraso escolar, derivado de la repetición, peor es el desempeño de los alumnos» (INEP, 2002, p. 1).

Las lecciones de la experiencia que se derivan de la comparación de las prácticas de los sistemas educativos de diversos países apuntan en la misma dirección que la investigación: no hay elementos para creer que una mayor repetición se refleja en mejores niveles de aprendizaje promedio en el conjunto de un sistema.

La última parte del párrafo anterior debe subrayarse. Es posible, en efecto, que una mayor repetición se traduzca en mejores resultados en una escuela individual. Como la repetición va seguida más temprano que tarde por la deserción, si en una escuela se hace repetir a muchos alumnos es probable que buena parte de ellos acabe desertando o cambiándose de plantel, con lo que el promedio de los que permanecen en la escuela sube.

La manera más sencilla de hacer que el promedio de resultados de una escuela suba es que no acepte a los estudiantes más débiles, o que se deshaga de ellos antes de que terminen el recorrido escolar. Pero si los estudiantes repetidores no desertan del sistema, aunque puedan cambiarse de escuela, entonces el promedio de rendimiento no sube como resultado de una alta reprobación, sino todo lo contrario. Cuando la deserción no es

sólo de la escuela, sino de todo el sistema, entonces el promedio de logro del conjunto subirá, habiendo dejado fuera a los alumnos más débiles.

Karen Kovacs señala que hasta la segunda Guerra Mundial la reprobación y la deserción consecuente de un número considerable de alumnos de la educación básica eran vistas como algo normal, que se aceptaba sin más. El desarrollo económico e industrial, resultado de los avances científicos y tecnológicos, ha hecho que ahora se considere que la sociedad necesita contar con ciudadanos mejor preparados, por lo que el fracaso escolar ha pasado a considerarse como un hecho negativo para la sociedad en general y, por lo tanto, como algo que debe evitarse o reducirse al máximo.

Por ello la repetición se ha reducido drásticamente en todos los países y ha llegado a ser nula o casi nula en no pocos, incluyendo a muchos de los más desarrollados, como Japón, Corea y Malasia; Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca e Islandia; el Reino Unido, Irlanda, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. En África han tomado este camino Sudán y Zimbawe (Crahay, 2003, p. 260). Debe destacarse que muchos de estos países sobresalen también como aquellos en que los alumnos alcanzan los puntajes más elevados en las pruebas internacionales. En América Latina destaca en el mismo sentido el caso de Cuba.

Es necesario añadir que las tasas de reprobación en la educación básica se han reducido considerablemente en las últimas décadas en todos los países avanzados, incluyendo aquellos que legalmente las siguen considerando aceptables. En algunos, como España y Francia, la reprobación se acepta solamente al final de uno de los ciclos de dos o tres años en que se estructura la escolaridad obligatoria, y no al final de cada grado; en otros es teóricamente posible en cualquier grado, pero de hecho se ha reducido.

Llama la atención que los países en que la reprobación se mantiene alta, como Portugal o el área francófona de Bélgica, destacan también por los bajos promedios de desempeño de sus alumnos (Cfr. Kovacs, 1998; Crahay, 2003; y Malingre, 2004). Otro especialista en el tema, J. J. Paul, señala que:

[...] los países que permiten lo que se llama promoción automática han diferido la diferenciación de los estudios y, por lo tanto, la edad

en que deben tomarse decisiones de orientación vocacional, hasta los 15 o 16 años. El paso de un grado a otro durante la escolaridad primaria tiene lugar sin exámenes y es, pues, sistemático (Cfr. Malingre, 2004).

Paul considera ejemplar en este sentido el caso de Dinamarca, en efecto, este país define su sistema de educación obligatoria (*Folkeskole*) como:

[...] no orientado a los exámenes. La regla fundamental es que un alumno asiste a una clase con otros alumnos de su misma edad. El fracaso escolar es un fenómeno casi inexistente. La Ley sobre la *Folkeskole*, en su artículo 12, permite que en casos excepcionales, y siempre con el consentimiento de sus padres, un niño repita un grado, por ejemplo cuando tuvo que estar ausente la mayor parte del año escolar (Ekholm, 2003).

Los resultados de las pruebas *Programme for International Student Assessment* (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) confirman con claridad un detalle importante: que las políticas de no reprobación no se deben a que en los países que las han adoptado se haya logrado que, incluso los alumnos más débiles, satisfagan los niveles mínimos establecidos en el currículo.

Si analizamos los resultados de Finlandia, cuyos alumnos obtuvieron los puntajes más altos de todos los países participantes en la escala de lectura de las pruebas PISA 2000, veremos que hay 5.2% en el nivel inferior de competencia, y 1.7% por debajo incluso de dicho nivel. Eso quiere decir que casi siete de cada 100 jóvenes de ese país no lee adecuadamente a los 15 años de edad, pese a lo cual están inscritos en el grado equivalente a tercero de secundaria, como el resto de sus compañeros. Esos alumnos fueron promovidos de un grado al siguiente los nueve años anteriores, aunque obviamente no alcanzaban el nivel de competencia lectora curricularmente estipulado en cada grado. (cfr. PISA, 2001). El caso estadounidense es peculiar por sus dimensiones y su descentralización, que hace que cada estado, y aun cada distrito escolar, pueda tener políticas educativas muy diferentes. Por ello la repetición puede ser nula o relativamente alta. Goodlad y Anderson señalan que:

[...] los padres de familia se escandalizarían si supieran la medida en que la aprobación de sus hijos en la escuela depende de factores sobre los que los chicos tienen escaso o nulo control. El que un alumno sea aprobado o no depende más de factores biológicos, económicos y sociales, y no de un diseño educativo sólido o de qué tan fuerte trabaja el chico. De hecho, el que un niño pase de grado o no depende de a qué escuela le tocó asistir (ca 1960:31).

La preocupación por los resultados mediocres en las pruebas internacionales, que llevó a la ley *No Child Left Behind*, firmada por el presidente Bush en enero de 2002, está provocando que en algunos lugares de Estados Unidos se tienda a aumentar las exigencias para que un niño pase de grado, como una medida para mejorar los resultados globales del estado y del país. La experiencia internacional coincide con la derivada de la investigación en que no hay sustento para tal creencia.

Los estudios citados corroboran lo anterior: las comparaciones internacionales muestran que los resultados de los alumnos de Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega, Islandia e Irlanda, países que han adoptado la promoción automática, lejos de ser inferiores a los de aquellos que mantienen el criterio opuesto, son superiores; en cambio, el país en el que la práctica de repetición es más frecuente, Bélgica, en especial en su parte francófona, obtiene los resultados más bajos (cfr. Merle, 1998, p. 118).

La confiabilidad de las evaluaciones de los maestros

Conviene volver sobre una idea que solo se apuntó antes: la que se refiere a un supuesto implícito de las opiniones desfavorables a las políticas de promoción automática, que consiste en dar por hecho que las evaluaciones en que se basan las decisiones de aprobar o reprobar, promover o retener, son adecuadas.

La evaluación hecha por un maestro sobre el desempeño escolar de los alumnos del grupo a su cargo puede, en principio, ser mejor que la que se haga mediante la aplicación de pruebas estandarizadas en gran escala.

El contacto diario con los alumnos y la posibilidad de tener en cuenta numerosas muestras de sus ejecuciones, tanto por la observación del trabajo hecho en clase como por la revisión de tareas en el hogar, podría permitir a los docentes ganar en validez y en confiabilidad respecto de pruebas que deben aplicarse en periodos reducidos de tiempo.

Sin embargo, la dificultad intrínseca de la evaluación, aunada a la falta de una preparación adecuada para ello, hace que en muchos casos las valoraciones que hacen los maestros no tengan la calidad que teóricamente podrían tener. En el trabajo varias veces citado, Goodlad y Anderson señalaban hace más de 40 años:

Susana, en el grupo X de la escuela A, con un IQ de 110 y un desempeño sustancialmente por debajo de lo que se podría esperar de ella, y Samuel, en el grupo Y de la escuela B, con IQ de 80 y desempeño igualmente bajo, pueden verse obligados a repetir grado. Pero al mismo tiempo Juana y Guillermo, en el grupo Z de la escuela C, con patrones de habilidad y desempeño similares, pueden ser aprobados (ca 1960, p. 31).

En un contexto como el de México, la existencia de cuotas extraoficiales máximas de reprobación aceptable que se aplican a escuelas de muy diferentes características, junto con la ausencia de metodologías confiables de evaluación que midan el desempeño de los alumnos de las diferentes escuelas del país o una entidad con la misma vara, hace esperable justamente eso: que niños de desempeño inferior al de sus compañeros, pero mejor al de los alumnos de medios más desfavorecidos, puedan ser obligados a repetir; al mismo tiempo, alumnos de rendimiento muy bajo, pero algo mejor que otros, en los ambientes más pobres, aprobarán.

Las disposiciones del Acuerdo 200 de la Secretaría de Educación Pública (SEP), al establecer que se califique con enteros de 5 a 10, hace que alumnos y padres de familia tengan una falsa impresión de objetividad al recibir la boleta correspondiente. En realidad una misma nota numérica puede representar, y representa, niveles de desempeño completamente diferentes. En muchos casos los maestros carecen de la preparación, el tiempo y los medios necesarios para hacer buenas evaluaciones, por lo que la confiabilidad y validez de las que llevan a cabo dejan mucho que desear, con la consecuencia inevitable de que es muy probable que las decisiones basadas en tales evaluaciones no estén sólidamente sustentadas.

Marcel Crahay reseña varios estudios que muestran que la forma de calificar de los maestros sigue implícitamente los principios de la evaluación referida a una norma estadística, según

la cual se comparan los resultados de un alumno con los de los demás miembros de su propio grupo, con lo que necesariamente resultan unos por arriba y otros por debajo de la media. Esta forma de evaluar lleva fácilmente a decisiones de suspender o reprobar siempre a los alumnos más débiles de un grupo, aun si su nivel no es malo, por tratarse de un grupo sobresaliente. De la misma manera, alumnos medios de grupos débiles serán promovidos, dando la falsa impresión de que han alcanzado los objetivos curriculares de manera satisfactoria.

Si recordamos que la diferencia entre el rendimiento académico de los alumnos del cuartil superior y el inferior en pruebas de la IEA fue de más de tres grados en todas las áreas del conocimiento, podremos entender que la distancia entre el niño más adelantado y el más atrasado de un mismo grupo, o la que separa a los niños de una escuela de medio urbano favorecido de los de una escuela rural pobre, puede ser abismal.

Algunos matices necesarios

Los párrafos anteriores no implican que se considere que dejar de reprobar niños en primaria o secundaria haría aumentar automáticamente la calidad educativa. El asunto es, sin duda, más complejo. No puede descartarse que, en algunos casos, reprobar sea una medida favorable para algún alumno concreto, aunque en términos generales suele llevar a un deterioro mayor, que culmina en la deserción. Es claro también que para que la calidad aumente no bastará promover a todos los alumnos, sino que deberán tomarse muchas otras medidas.

Por ello convendrá repensar una política tan importante como la que consiste en establecer los criterios para decidir la promoción o no promoción de los alumnos de un grado al siguiente de la educación básica. Debe quedar claro, desde luego, que una eventual política de promoción automática o generalizada en esos niveles no deberá entenderse como una decisión en favor de la negligencia o la pereza. Por el contrario: para que tenga sentido tal política exigirá un trabajo más intenso y de mayor calidad, para aplicar evaluaciones que permitan a los alumnos mismos, a sus maestros y a sus padres, conocer con precisión el nivel de dominio de los objetivos curriculares de cada estudiante en los diversos momentos del trayecto escolar.

Como un matiz no despreciable y para terminar el punto, debe añadirse que, como ocurre con cualquier medida de política educativa, los resultados de una decisión de promover a todos los alumnos de un grado a otro, o de retener en el mismo grado a los que muestren un menor desempeño, dependerán de la manera en que una u otra medida se pongan en funcionamiento. Sería excesivo descartar en forma absoluta que pueda haber alumnos que se vean beneficiados por el hecho de repetir un grado, u otros a los que perjudique el promoverlos sin tener cierto nivel de conocimientos.

Desde mediados de los años noventa el presidente Clinton promovió políticas para que la práctica de promoción generalizada, que muchos distritos escolares habían adoptado en los setenta y ochenta, fuera remplazada por exigencias mayores para el tránsito de un grado al siguiente, en el marco de la preocupación por la elevación de la calidad. La actualidad de la discusión sobre el tema en Estados Unidos se expresa de manera destacada en la ley *No Child Left Behind*, y se refleja en textos recientes que defienden las políticas de repetición. Con un enfoque práctico, cercano al punto de vista de maestros y padres de familia, puede mencionarse la obra de Jim Grant *Retention and Its Prevention* (1997), que cuestiona los trabajos de investigación en que se sustenta el punto de vista contrario.

La obra de Grant subraya la idea de que cada niño es diferente, por lo que el hacer repetir grado o promover al siguiente a un alumno puede tener consecuencias positivas o negativas dependiendo de múltiples circunstancias. Por ello, en opinión de este autor, la decisión debe ser tomada caso por caso, con base en un diagnóstico individual hecho por el maestro, para lo que la obra ofrece algunas herramientas.

En 1994 Alexander, Entwisle y Dauber publicaron una obra derivada de un importante proyecto de investigación longitudinal realizado en escuelas populares de la ciudad de Baltimore, el *Beginning School Study* (BSS). A contracorriente de la tendencia mayoritaria, la obra señalaba que muchos estudiantes pobres parecían haberse beneficiado de la repetición, tanto en aspectos cognitivos como afectivos. Una década más tarde, y con el BSS aún en desarrollo, la segunda edición de la obra complementa y matiza los hallazgos de la primera. En particular, se encuentra

que, aun si la repetición temprana no fue experimentada en forma negativa por los afectados, y si su nivel académico pareció beneficiarse con ella, la probabilidad de desertar en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria aumenta (cfr. Alexander, Entwisle y Dauber, 2003).

Con un enfoque académico y con la perspectiva de dos décadas de trabajo, la obra de Alexander y colaboradores matiza también las conclusiones de los trabajos que se han citado antes, en el sentido de que el impacto de la repetición puede ser distinto en contextos diferentes; por ejemplo, uno en el que la repetición es excepcional frente a otro en el que es frecuente. El hallazgo de que efectos favorables en el corto plazo pueden verse seguidos por consecuencias negativas años más tarde es importante.

Lo que se ha dicho antes sobre los diferentes resultados que pueden tener ciertas políticas según la forma en que sean operadas debe traerse a cuento, junto con el reconocimiento de las diferencias individuales a tener en cuenta en cualquier decisión sobre aprobar o reprobar a un niño en concreto.

Esto no reduce la fuerza de los argumentos contrarios a una política de repetición como la que existe en México. En la mayoría de los casos, la práctica mexicana no parece basarse en una consideración cuidadosa de pros y contras individuales, ni se opera buscando minimizar el daño a los alumnos afectados; se trata más bien de la aplicación masiva de un criterio general basado en una consideración pragmática que buscaba evitar la aglomeración de alumnos en el primer año de primaria, en momentos de gran presión demográfica.

En México, la reprobación de un porcentaje arbitrariamente bajo pero no nulo de alumnos afecta masivamente a niños de familias pobres, en forma que tiene muy poco que ver con el análisis cuidadoso del nivel de aprendizaje alcanzado por quienes aprueban y quienes reprueban, como plantea Grant; rara vez la medida va acompañada por otras de apoyo especial para los alumnos afectados. Debe añadirse, desde luego, que la masificación de la educación básica, con la heterogeneidad de nivel de rendimiento que trae consigo, especialmente en países de gran desigualdad como México, hacen que la cuestión adquiera especial complejidad.

Para alcanzar niveles de aprendizaje adecuados, los alumnos necesitan desarrollar diversas actividades que tomen en cuenta el avance previo de cada uno y, en general, sus características individuales. Especialmente en Educación Básica, el papel de un buen maestro no debe limitarse a la exposición de ciertos temas ante el grupo, para verificar más tarde el nivel de competencia alcanzado por cada uno, promoviendo a unos y haciendo repetir a otros. Esta manera superficial de entender las funciones de enseñanza y evaluación es la que prevalece en muchos casos con resultados negativos.

Cuando un alumno o sus padres reciben una boleta de calificaciones, les interesa primordialmente que les informe sobre sus puntos fuertes y débiles, con énfasis en los segundos, para saber cómo reorientar el trabajo para mejorar. Los resultados de las evaluaciones se ven simplemente en términos de premio-castigo. Por ello la evaluación es vista como amenaza y no como herramienta de mejora.

Puede haber una visión más rica y positiva de la evaluación y de su papel retroalimentador en beneficio de los esfuerzos de mejora. A ello puede contribuir una sinergia benéfica entre los siguientes elementos:

- por una parte, los alumnos necesitan atención personal, en función de las necesidades individuales de cada uno;
- por otra, los maestros deben tener la capacidad profesional necesaria para identificar esas necesidades y emplear esa información a fin de orientar su trabajo de manera que apoye mejor a cada alumno;
- además, los avances de la pedagogía incluyen el desarrollo de enfoques diversos, que han mostrado su eficacia para mejorar el rendimiento de alumnos de condiciones muy diversas.

Aprovechando estos avances de la pedagogía, es factible enriquecer la formación de los maestros para que estén en condiciones de ofrecer a sus alumnos la atención personalizada que requieren.

El sentido de la evaluación en la Educación Básica

El sentido de la evaluación debe ser distinto en Educación Básica y en la Superior. Si un joven desea ser médico y no sabe anatomía, no se le debe permitir que se gradúe, aunque su bajo rendimiento pueda deberse en parte al nivel socioeconómico de su familia.

Los jóvenes de origen humilde merecen todo el apoyo de la sociedad para que puedan estudiar, pero para ser médico el cumplimiento de niveles mínimos de exigencia no debe ser opcional.

La educación médica, como cualquier formación de nivel superior, tiene como objetivo preparar a ciertas personas para un ejercicio profesional determinado y la sociedad no necesita que cada ciudadano sea médico (ni abogado, contador, mecánico o bombero), necesita cierto número de profesionales de cada especialidad, a condición de que sean buenos, de que dominen su oficio satisfactoriamente.

La Educación Básica, en cambio, debe formar a *todos* los niños y jóvenes de un país para la vida, para que puedan desempeñar, de la mejor manera posible, los futuros papeles que su condición de adultos les impondrá: productores y consumidores; padres de familia; ciudadanos que deberán votar y podrán ser votados; médicos o pacientes; lectores, televidentes, productores y consumidores de cultura, ministros de culto o feligreses. Todo futuro adulto necesita prepararse para desempeñar esos diversos roles; si no lo hace, sufrirá la calidad de su vida futura, pero también la de la sociedad en conjunto.

Por ello todas las naciones modernas han establecido la obligatoriedad de la Educación Básica y la han definido como un servicio público que deberá proporcionarse de manera gratuita a quien lo solicite. La evaluación debe tener un sentido distinto en Educación Básica, en comparación con la enseñanza superior: habrá que evaluar para saber en qué nivel se encuentra un alumno, de manera que se le pueda ayudar para que avance más pero no para impedirle que siga estudiando. Es mejor, sin duda, que un chico termine la secundaria aunque ello ocurra sin que haya alcanzado todos los objetivos que el currículo establezca, a que deserte después de reprobar dos o tres veces algún grado de la primaria, como ocurre todavía con demasiados jóvenes mexicanos.

Si México ha establecido que la educación es obligatoria hasta el final de la secundaria, y si se tiene presente la importancia de una buena educación básica para la vida futura de los niños y jóvenes del país, se podrá estar de acuerdo en que cada maestro que recibe un grupo de alumnos —al inicio del trayecto escolar y en los sucesivos momentos del mismo— tiene la responsabilidad de que ninguno de esos estudiantes deserte, sino que to-

dos continúen el camino hasta que terminen el tercer grado de secundaria cuando estén llegando a los 15 años. En Educación Básica, la evaluación debe servir no para detener en el camino a los más débiles sino para detectar el grado de avance de cada uno, de manera que se apoye a todos, teniendo en cuenta su situación individual, para que todos lleguen hasta el final, alcanzando el mayor nivel posible de competencia en los conocimientos y habilidades que establecen los planes y programas.

Conclusión

La idea, tan profundamente arraigada entre maestros y padres de familia por igual, de que la reprobación es necesaria para que la calidad educativa no decaiga, no resiste la prueba de la investigación. La experiencia de los países que han adoptado el modelo de promoción automática muestra, sin lugar a dudas, que ese modelo no implica deterioro de la calidad educativa; es, por el contrario, perfectamente compatible con niveles más elevados, en promedio, que los que se obtienen en los países que siguen reprobando.

La calidad, desde luego, no se elevará simplemente por el hecho de dejar de reprobar: alcanzar altos niveles de aprendizaje exigirá esfuerzos sostenidos por parte de todos los actores involucrados, incluyendo a la escuela y a los maestros, pero también a los padres de familia y a la sociedad en general, sin cuyo apoyo la calidad no podrá alcanzarse. Pero suprimir la reprobación no deteriorará la calidad sino que eliminará al menos uno, entre otros, de los obstáculos que se oponen a ella. Como dice Marcel Crahay:

Cuando los médicos renunciaron a hacer sangrías fue porque se dieron cuenta de sus efectos nocivos; pero los médicos no disponían de los medios terapéuticos que podrían tratar eficazmente las enfermedades que se suponía curaban las sangrías. Simplemente abandonaron una práctica ineficaz. Sucede lo mismo con la reprobación: abandonar esta práctica permitiría, antes que nada, evitar los efectos nocivos que puede producir. En seguida, ello obligaría a la comunidad educativa a buscar soluciones realmente eficaces para apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje. Suprimir la reprobación tendría el mérito enorme de obligar a que se hicieran importantes clarificaciones conceptuales. Rechazar las soluciones falsas es en sí mismo un progreso: en especial, lleva a aceptar replantear el problema en términos nuevos (2003, pp. 335-336).

Crahay añade que, a la luz de los resultados de la investigación, habría que hacer la prueba de adoptar el enfoque de no reprobación en los sistemas que no lo utilizan, ya que «no se ve cuáles efectos negativos podría tener tal medida sobre los alumnos y el nivel general de aprendizaje [...] a condición, por supuesto, de que la calidad de la enseñanza se mantenga equivalente» (2003, p. 337).

Pero el mismo autor señala que otros consideran que no es tan simple renunciar a las políticas de repetición ya que, por escandaloso que parezca, hay que preguntarse «si la escuela no necesita del fracaso para funcionar» (Hutmacher, 1993, en Crahay, 2003, p. 338).

La visión negativa de la evaluación a la que se ha hecho referencia puede dejar el lugar a otra perspectiva que podría ser mucho más productiva. En este artículo se ha tratado de mostrar que la investigación educativa y la experiencia de sistemas educativos muy sólidos apoya la idea de modificar las prácticas de reprobación y de repetición en la Educación Básica.

No sobra reiterar que la propuesta no se reduce a abandonar la práctica de hacer repetir grado a los alumnos de menor rendimiento, sino a sustituirla por prácticas diferentes que, con base en las aportaciones de las ciencias de la educación y la experiencia, permitan a los maestros dar a sus estudiantes el apoyo que requieren.

Aunque la investigación y la experiencia de diversos países indiquen lo contrario, es posible sostener que lo que funciona en un país escandinavo puede ser inapropiado en otro diferente. Esta consideración lleva a plantearse una pregunta más profunda:

¿Están dispuestos los maestros, los alumnos y los padres de familia de los países en donde la escuela funciona con repetición a dar sentido a una escuela sin repetición? [...] ¿Es posible imaginar una situación en la que el objetivo y el motor del trabajo de todos sea el aprendizaje y el desarrollo de conocimientos y competencias? Se trataría de una revolución considerable. Hoy son muchos los alumnos, sobre todo en secundaria, para quienes lo importante es «pasar», cosa que implícitamente apoyan maestros y padres [...] En definitiva: plantear la cuestión de la supresión de la repetición significa interpelar el funcionamiento de todo el edificio escolar (Crahay, 2003, pp. 338-339).

Coincidiendo una vez más con el multicitado autor, terminaremos este trabajo diciendo que las políticas de reprobación *versus* las de promoción automática se sustentan, finalmente, en dos filosofías educativas contrastantes:

La que considera inexorable y necesario detectar lo más temprano que se pueda las futuras élites sociales de un país, contraponiéndolas a las masas, estableciendo claras *jerarquías de excelencia*; y la que busca que todos los alumnos tengan éxito en la educación básica.

El propósito central del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, que se expresa en el objetivo de ofrecer una educación de buena calidad a todos los mexicanos, parece situarse claramente en línea con la segunda de estas dos filosofías, que da por supuesto el principio de la educabilidad fundamental de todas las personas. Se trata de una filosofía y un supuesto optimistas; pero, como dice Fernando Savater, los educadores tenemos que serlo:

[...] porque educar es creer en la perfectibilidad humana, en la capacidad innata de aprender y en el deseo de saber qué la anima, en que hay cosas que pueden ser sabidas y que merecen serlo, en que los hombres podemos mejorarnos unos a otros por medio del conocimiento [...] Los pesimistas pueden ser buenos domadores pero no buenos maestros (1997).

El tema es delicado pero, retomando una última vez a Crahay:

La escuela no puede asumir plenamente dos finalidades tan opuestas. En última instancia, ¿no le corresponde interpelar a la sociedad y preguntarle si está realmente dispuesta a hacer realidad el postulado de la educabilidad de todos sus niños? (2003, p. 347).

Referencias

- Alexander, K. L. et al. (2003). *On the Success of Failure: A Reassessment of the Effects of Retention in the Primary School Grades*. University Press.
- Aries, P. (1973). *L'énfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Seuil.
- Ayres, L. (1909). *Laggards in Our Schools*. Russell Sage Found.
- Crahay, M. (2003). *Peut-on lutter contre l'échec scolaire?*. De Boeck.
- De la Orden Hoz, A. (1975). *El agrupamiento de los alumnos. Estudio crítico*. ICE-Universidad Complutense/Instituto de Pedagogía-CSIC.
- Ekholm, M. (2003). *Pilot Review of the quality and equity of schooling outcomes in Danish basic education, OECD National Education Policy Reviews. Background Report*. OECD.
- Goodlad, J. I. (1960). En Harris, Chester W. *Encyclopedia of educational research*. (p. 225). McMillan.
- Goodlad, J. I. y Anderson, R. (ca 1960). *The nongraded elementary school*. Harcourt, Brace & World, Inc.
- Grant, J. (1997). *Retention and its prevention. Making informed decisions about individual children*. Modern Learning Press.
- Holmes, C. T. (1989). Grade level retention effects: A meta-analysis of research studies, en Shepard, Lorrie A. y Mary Lee Smith (eds.) *Flunking grades. Research and policies on retention* (16-33). The Falmer Press.
- Holmes, C. T. y Matthews, K. M. (1984). The effects of nonpromotion on elementary and junior school pupils: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 54(2), 225-236.
- INEP. (2002). *Repetencia é fator de maior impacto no rendimento escolar*. Ministerio da Educação.
- Jackson, G. B. (1975). The research evidence on the effects of grade retention. *Review of Educational Research*, 45(4) 613-635.
- Keyes, C. H. (1911). *Progress through the grades of city schools*. Teachers College.
- Kovacs, K. (1997). *Failure at school: Patterns and responses, en OCDE, Education Policy Analysis*. OCDE.

- (ed.) (1998). *Overcoming failure at school*. OCDE.
- (1999). Combating failure at school: An International Perspective, en Stoll, Louise y Kate Myers (eds.) *No quick fixes. Perspectives on schools in difficulty*. Falmer Press.
- Laronche, M. (28 de mayo de 2004). Le redoublement accroît le risque d'échec scolaire, *Le Monde*.
- Malingre, V. (28 de mayo de 2004). En Europe, le succes du passage automatique. *Le Monde*.
- Martínez Rodríguez, J. B. (2002). La promoción continua: luces y sombras, en Fernández Sierra, J. (coord.) *Evaluación del rendimiento, evaluación del aprendizaje* (pp. 103-118). Akal
- Meneses Morales, E. (1983). *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*. Porrúa.
- (1986). *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*. Centro de Estudios Educativos.
- Merle, P. (1998). *Sociologie de l'évaluation scolaire*. PUF.
- Muñoz Izquierdo, C. et al. (1979). El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, IX(3), 1-60.
- Paul, J. J. (2002). *Le redoublement: pour ou contre?* ESF.
- PISA. (2001). *Knowledge and skills for life. First results from PISA 2000*. OCDE.
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.
- Shepard, L. y Smith, M. (eds.) (1989). *Flunking Grades. Research and Policies on Retention*. The Falmer Press.
- Worth, W. H. (1961). Promotion or Nonpromotion?, en Hillson, Maurie y R. Karlson (eds.). *Change and innovation in elementary school organization. Selected readings* (pp. 297-309). Holt, Rinehart and Winston.



¿Por qué es tan difícil mejorar los niveles de aprendizaje? A propósito de las nuevas reformas a la educación básica mexicana

Martínez Rizo, F. (2018). ¿Por qué es tan difícil mejorar los niveles de aprendizaje? A propósito de las nuevas reformas a la educación básica mexicana. *Perfiles educativos*, 40(159), pp. 162-176. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2018.159.57970>

Acceso al texto

https://www.scielo.orgmx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000100162

Autorización de publicación otorgado por la maestra Gabriela Arévalo Guízar, editora de la revista Perfiles Educativos. Junio de 2024.

Resumen

El texto aporta elementos para entender por qué es difícil mejorar los niveles de aprendizaje de los alumnos de un sistema educativo a partir de la consideración de factores escolares que tienen influencia importante sobre dichos niveles y que por lo general no son considerados en los análisis de los resultados de pruebas como las de la OCDE (Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos, PISA). A partir de la distinción entre currículo intencional u oficial, currículo enseñado, currículo aprendido y currículo evaluado, y con base en investigaciones mexicanas e internacionales, se consideran los planes y programas de estudio, los libros de texto y las prácticas docentes. El análisis se refiere a la Educación Básica e invita a reflexionar sobre las posibilidades de las reformas del Nuevo Modelo Educativo para lograr que los niveles de aprendizaje de los estudiantes mexicanos mejoren de manera significativa.

Palabras clave: Aprendizaje, educación básica, currículo, libros de texto y práctica docente.

Abstract

This research contributes to our understanding of why it is difficult to improve the learning performance of pupils within an education system. We consider the school-related factors with a strong bearing on this learning yet are not generally included in the test result analyses, such as those of the OECD (Program for International Student Assessment, PISA). Based on the distinction between intentional or official curriculum, taught curriculum, learned curriculum and assessed curriculum, and building on the foundations of Mexican and international research, this paper considers study plans and programs, textbooks and teaching practices. The analysis refers to basic education, and calls for reflection on the ability of Mexico's new education reforms to enable pupils to make significant learning improvements.

Keywords: learning, basic education, curriculum, textbooks and teaching profession.

Introducción

La reciente difusión de los resultados de las pruebas PISA de 2015 fue seguida por manifestaciones de preocupación por el bajo nivel educativo que mostraban tener los estudiantes mexicanos. Algunas personas consideran evidencia irrefutable de la pésima situación de la educación de nuestro país el que los resultados de los jóvenes no muestren avances en los 15 años transcurridos entre la primera aplicación de las pruebas de la OCDE y la más reciente.

Esa lectura desconoce que avanzar significativamente es excepcional entre los países en que se aplican las pruebas: el informe del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) permite apreciar que, en ciencias, de 72 países que participaron en PISA 2015, de tres de ellos no se pueden dar resultados porque no se cumplieron los requisitos de la muestra; y de seis no hay datos de tendencia porque la aplicación de 2015 fue la primera en que participaron. Trece países muestran retroceso entre 2000 y 2015 —entre ellos Australia, Holanda, Hong Kong, Islandia, Nueva Zelanda, Suecia y, con el mayor descenso de todos, Finlandia— aunque todos siguen teniendo resultados muy altos, lo que quiere decir que su retraso no fue demasiado grande. Otros dos países parecen retroceder, pero hay razones para dudar de su tendencia. En 36 países más, incluido México, no hubo cambio significativo. En ocho parece haber avance, pero también hay motivos para dudar que la tendencia sea robusta; y finalmente, solo en cuatro países (Israel, Macao, Portugal y Rumania) hay una tendencia que parece sólida de avance significativo (INEE, 2016b, p. 47, nota 1, Tablas 5.1 y 5.2).

Lo anterior debe llevar a entender que modificar los niveles de aprendizaje de los estudiantes de todo un sistema educativo, en especial si es grande, no es algo sencillo, y esto se debe, seguramente, a la complejidad de los factores que inciden en el aprendizaje, tanto de la escuela como del entorno social y familiar de los alumnos. Los informes de las aplicaciones de las pruebas PISA pueden incluir análisis de algunos factores que influyen en el aprendizaje, tanto de los alumnos y su entorno familiar como de la escuela a la que asisten, a partir de la información que se obtiene mediante los cuestionarios que se aplican junto con las pruebas. Sin embargo, esos cuestionarios solo captan información de algunas variables y dejan fuera muchas otras, incluyendo algunas fundamentales, pero que no se pueden captar con ese tipo de instrumentos.

Este trabajo busca aportar elementos adicionales que permitan apreciar la dificultad de lograr que los niveles de aprendizaje se modifiquen, considerando factores importantes sobre los que PISA no recoge información, en particular los planes y programas de estudio, los libros de texto y las prácticas de enseñanza de los docentes. Con base en aportaciones de la investigación a las que se hace referencia, se analiza la posible influencia en el aprendizaje de esas variables del ámbito de la escuela, especialmente susceptibles de modificación mediante acciones de política.

La organización del currículo y sus niveles

Los editores de un reciente trabajo que analiza metas, políticas educativas y currículo en Singapur, China, India, Estados Unidos, Chile y México (Reimers y Chung, 2016), dicen que «la forma en que las metas de aprendizaje se enseñan y se obtienen corresponde al ámbito del currículo», si bien hay diferencias en cuanto a la manera de organizar a este último. Advierten, por ello, que «en el mundo hay diferencias en cuanto a cuáles niveles de gobierno intentan influir en el currículo y a qué nivel de especificidad se aplican estas influencias» (Reimers y Chung, 2016, p. 16).

En países como Francia hay una arraigada tradición de currículo nacional único, que presenta cada tema detalladamente en términos de contenidos y competencias a desarrollar, así como el tiempo que se debe destinar a cada uno. En otros sistemas educativos, como el americano o el holandés, el gobierno central no puede prescribir en ese detalle el currículo, y su desarrollo se deja a las escuelas y a los maestros (Tiberghien *et al.*, 2011, p. 255). En México, el nivel central del ejecutivo ha tenido un peso muy importante y ha sido fuertemente influenciado por el modelo napoleónico francés en el marco jurídico, en la estructura institucional y en la forma de organizar el sistema educativo.

Por otra parte, hasta mediados del siglo xx, incluso en los países más desarrollados, solo una reducida proporción de jóvenes de cada generación llegaba a la Educación Media, y muy pocos a la Superior. En países de menor desarrollo muchos niños solo accedían a la primaria, o ni siquiera a ella; es por ello que las metas de aprendizaje que establecían los currículos de la primaria se limitaban a las habilidades elementales de leer, escribir y contar. Más tarde, primero en los países más desarrollados,

y luego en un número creciente de menor desarrollo, los retos que debían enfrentar los jóvenes en las sociedades del conocimiento hicieron que se viera cada vez más necesario extender la estancia en la escuela al menos hasta los 18 años de edad y establecer metas ambiciosas desde los primeros niveles del sistema educativo.

Por eso los currículos no se limitan ya a las habilidades básicas, sino que, desde la educación primaria —y con más énfasis en la media—, incluyen metas sobre el desarrollo de habilidades cognitivas complejas y también de otras cuya importancia se destaca cada vez más, como las llamadas competencias blandas. Reimers y Chung (2016) utilizan la forma de conceptualizar tales habilidades de un grupo del *National Research Council*, que distingue tres grandes dominios de competencias, con varios subgrupos (*clusters*):

Competencias para el siglo XXI del <i>National Research Council</i>	
1. Competencias cognitivas	1. Procesos y estrategias cognitivos 2. Conocimientos 3. Creatividad
2. Competencias intrapersonales	1. Apertura intelectual 2. Ética de trabajo y escrupulosidad 3. Autoevaluación fundamental positiva
3. Competencias interpersonales	1. Trabajo en equipo y colaboración 2. Liderazgo

Fuente: Pellegrino y Hilton, 2012, Tabla 2.2, pp. 32-34.

En México los programas de estudio establecidos por la Secretaría de Educación Pública han buscado no limitarse a lo más básico e incorporar los avances internacionales en las asignaturas. La reforma curricular de 1973 incluyó elementos de la gramática estructural y la matemática moderna; la reforma de 1993 retomó ideas constructivistas y socioconstructivistas; las reformas de preescolar, secundaria y primaria de principios del siglo XXI, que culminaron con la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), propusieron un currículo basado en competencias. Los documentos de la reforma educativa que promueve el gobierno federal en el sexenio 2012-2018, en particular el Modelo Educativo 2016 y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016 (SEP, 2016a; 2016b), representan un paso más en la misma dirección.

Pero incluir en un plan de estudios metas ambiciosas no basta para que se alcancen. Una reforma curricular es el primer eslabón de una cadena que, para llegar al aula, debe incluir al menos un eslabón de libros de texto y otros materiales que concreten el currículo, preparados centralmente o por maestros y escuelas; y otro de acciones de formación inicial y desarrollo profesional para docentes, que los preparen para poner en práctica lo que dicen los planes y programas, de tal forma que los alumnos consigan alcanzar los aprendizajes esperados.

Un investigador que ha estudiado durante muchos años las reformas educativas, con el fin de entender las razones de sus muchas veces limitados alcances, ha dicho, refiriéndose a los aspectos que los cambios en el currículo no suelen incluir, que:

crear una estructura curricular que responde preguntas básicas sobre contenidos deja sin respuesta otras preguntas: ¿tienen los maestros la capacidad de enseñar lo esencial? ¿Cómo sabemos si los maestros han enseñado realmente los conocimientos, las habilidades y las actitudes requeridas? ¿Cómo sabremos si los alumnos aprendieron lo que se enseñó? (Cuban, 2013, p. 48).

Según Cuban, en una estructura curricular se pueden distinguir varias capas o niveles: el currículo intencional u oficial, el enseñado por los maestros, el aprendido por los alumnos y el currículo evaluado por las pruebas. El autor añade que estos niveles no necesariamente coinciden y que en la realidad lo esperable es que difieran más o menos marcadamente.

Sobre la relación entre el currículo oficial y el enseñado, Cuban advierte que es posible que coincidan en aspectos formales, como «el nombre del curso, contenidos clave y el libro de texto», pero que, al mismo tiempo, es posible que difieran mucho en cuanto «al contenido real y a las lecciones diarias». Y añade que aunque todos los docentes digan que siguen los estándares establecidos oficialmente y que se apegan a la visión pedagógica prevaleciente, al observar lo que ocurre en las aulas es frecuente encontrar que «los maestros de una misma escuela enseñan versiones distintas del mismo curso» (Cuban, 2013, p. 51).

El currículo aprendido difiere del oficial y del enseñado, pues los estudiantes aprenden otras cosas, además de la infor-

mación que se enseña, ya que «toman ideas de sus compañeros, copian hábitos y *tics* de sus maestros, imitan su humor o sarcasmo e intentan ser tan autoritarios o democráticos como los adultos»; lo que Dewey llamaba aprendizaje colateral y Jackson currículo oculto. El currículo evaluado, por último, dadas las características de las pruebas usadas para valorar el aprendizaje, «es sólo parte limitada del currículo oficial, del enseñado por los maestros y del aprendido por los estudiantes» (Cuban, 2013, pp. 51-52).

En los incisos que siguen complementando la información derivada de las pruebas PISA y sus cuestionarios con aportaciones de otras investigaciones se exploran los eslabones de la cadena que va del currículo oficial al implementado en las aulas, pasando por los libros de texto y las acciones de formación de docentes.

El primer eslabón: el currículo oficial y sus limitaciones

Como se ha señalado ya, desde la reforma de 1973, y con mayor claridad desde la de 1993, los planes y programas de estudio elaborados para el Sistema Educativo Mexicano por la SEP han buscado incorporar los avances pedagógicos considerados internacionalmente como adecuados, en especial los que denotan los términos constructivismo y socio-constructivismo. Los planes todavía vigentes, que conformaron la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) de 2011, no son la excepción.

La pieza esencial de los planes y programas son los contenidos que se deben enseñar en los diversos niveles y grados educativos, que en el caso de la Educación Básica mexicana tradicionalmente se han agrupado en las cuatro grandes áreas o campos formativos de lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración y comprensión del mundo natural y social, y desarrollo personal y para la convivencia.

En cada campo los contenidos se agrupan en materias o asignaturas y en cada una de ellas se distinguen grados, que en el conjunto de la Educación Básica son 12 en los tres niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. Se distinguen además cuatro periodos, de tres grados cada uno: los tres de preescolar; los primeros tres de primaria y los otros de ese nivel, y los tres de secundaria. Dentro de cada grado hay bloques bi-

mestrales u otras formas de agrupación, como los ámbitos de los contenidos de ciencias naturales: desarrollo humano y cuidado de la salud; biodiversidad y protección del ambiente; cambio e interacciones en fenómenos y procesos físicos; propiedades y transformaciones de los materiales; y conocimiento científico y conocimiento tecnológico en la sociedad.

Además de los contenidos se establecen aprendizajes esperados (que sustituyen a los tradicionales objetivos, término descartado porque se le asocia con el conductismo), pero además los planes de la RIEB tienen otros elementos organizadores que, en conjunto, dan al currículo gran complejidad. Esta característica se agrava por el hecho de que no siempre hay congruencia entre esos elementos, los cuales son desarrollados por grupos diferentes, al parecer con débil coordinación entre unos y otros. Uno de esos elementos corresponde a los estándares curriculares, que buscan definir en forma operacional lo que los alumnos deben ser capaces de hacer al final de los periodos escolares. Otro elemento es el de los rasgos del perfil de egreso, según los cuales quien termina la educación básica debe caracterizarse porque:

- a) Utiliza el lenguaje materno, oral y escrito para comunicarse con claridad y fluidez; para interactuar en distintos contextos sociales y culturales; además, posee herramientas básicas para comunicarse en inglés.
- b) Argumenta y razona al analizar situaciones, identifica problemas, formula preguntas, emite juicios, propone soluciones, aplica estrategias y toma decisiones. Valora los razonamientos y la evidencia proporcionados por otros y puede modificar, en consecuencia, los propios puntos de vista.
- c) Busca, selecciona, analiza, evalúa y utiliza información de diversas fuentes.
- d) Interpreta y explica procesos sociales, económicos, financieros, culturales y naturales para tomar decisiones individuales o colectivas que favorezcan a todos.
- e) Conoce y ejerce los derechos humanos y los valores que favorecen la vida democrática; actúa con responsabilidad social y apego a la ley.
- f) Asume y practica la interculturalidad como riqueza y forma de convivencia en la diversidad social, cultural y lingüística.
- g) Conoce y valora sus características y potencialidades como ser humano; sabe trabajar de manera colaborativa; reconoce, respeta y

aprecia la diversidad de capacidades en los otros, y emprende y se esfuerza por lograr proyectos personales o colectivos.

h) Promueve y asume el cuidado de la salud y del ambiente como condiciones que favorecen un estilo de vida activo y saludable.

i) Aprovecha los recursos tecnológicos a su alcance como medios para comunicarse, obtener información y construir conocimiento.

j) Reconoce diversas manifestaciones del arte, aprecia la dimensión estética y es capaz de expresarse artísticamente (SEP, 2011, pp. 39-40).

Además, y como novedad que supuestamente distingue al currículo de la RIEB, se definen competencias a desarrollar en la escuela y a lo largo de la vida, en lo que se advierte la influencia de las propuestas de la OCDE. Se proponen competencias:

—*Para el aprendizaje permanente.* Requieren habilidad lectora, integrarse a la cultura escrita, comunicarse en más de una lengua, habilidades digitales, aprender a aprender.

—*Para manejo de información.* Requieren identificar lo que se necesita saber; aprender a buscar; identificar, evaluar, seleccionar, organizar y sistematizar información; apropiársela de manera crítica, utilizar y compartir información con sentido ético.

—*Para manejo de situaciones.* Requieren enfrentar el riesgo, la incertidumbre, plantear y llevar a buen término procedimientos; administrar el tiempo, propiciar cambios y afrontar los que se presenten; tomar decisiones y asumir consecuencias; manejar el fracaso, la frustración y la desilusión; actuar con autonomía en el diseño y desarrollo de proyectos de vida.

—*Para la convivencia.* Requieren empatía, relacionarse armónicamente con otros y la naturaleza; asertividad; trabajo colaborativo; tomar acuerdos y negociar con otros; crecer con los demás; reconocer y valorar la diversidad social, cultural y lingüística.

—*Para la vida en sociedad.* Requieren decidir y actuar con juicio crítico frente a valores y normas sociales y culturales; proceder a favor de la democracia, la libertad, la paz, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos; participar considerando implicaciones sociales del uso de la tecnología; combatir la discriminación y el racismo, y conciencia de pertenencia a su cultura, a su país y al mundo (SEP, 2011, pp. 38-39).

La complejidad del conjunto descrito es muy grande. Un indicador sencillo, pero elocuente, es el número de páginas (640) que tiene el texto que presenta el conjunto de la RIEB (Acuerdo número 592, 2011), además de que cada uno de los programas de estudio para los grados de la educación básica tiene más de 100 páginas. Por otra parte, precediendo los elementos anteriores, el texto que presenta la RIEB comienza con la enumeración de los principios pedagógicos que la sustentan:

1. Centrar la atención en los estudiantes y al mismo tiempo en sus procesos de aprendizaje.
2. Planificar para potenciar el aprendizaje.
3. Generar ambientes de aprendizaje.
4. Trabajar en colaboración para construir el aprendizaje.
5. Poner énfasis en el desarrollo de competencias, en el logro de los estándares curriculares y de los aprendizajes esperados.
6. Usar materiales educativos para favorecer el aprendizaje.
7. Evaluar para aprender.
8. Favorecer la inclusión para atender a la diversidad.
9. Incorporar temas de relevancia social.
10. Renovar el pacto entre el estudiante, el docente, la familia y la escuela.
11. Reorientar el liderazgo.
12. La tutoría y la asesoría académica a la escuela (Acuerdo número 592, 2011).

El capítulo 4 del Informe 2016 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un análisis del currículo de la RIEB y comienza recordando su papel clave, pues en él «se plantean... las aspiraciones sociales sobre la formación de los estudiantes... se establecen los contenidos por enseñar y se proponen los métodos adecuados para la enseñanza y la evaluación de los aprendizajes» (INEE, 2016a, p. 136).

Después de resumir las características de los planes de estudio de la Educación Básica y la Media Superior, que forman la etapa obligatoria del trayecto escolar, el informe advierte la diferencia que se aprecia entre los principios pedagógicos que supuestamente la sustentan y su contenido real: en el currículo de la educación obligatoria existe una tensión entre los planteamientos pedagógicos generales en los planes de estudio y la or-

ganización de los contenidos de aprendizaje en cada programa. Si bien el estudiante está presente como el centro del trabajo de la escuela y el aula —con matices en cada nivel— y se reconoce al docente como mediador y facilitador de los aprendizajes, conforme se avanza en el trayecto formativo dicha centralidad se desdibuja y gana prioridad la lógica de las disciplinas (INEE, 2016a, p. 148). Se añade que «la búsqueda por articular las asignaturas por campos de formación no resultó como se esperaba»; y en relación con la asignatura de ciencias se precisa que «si bien busca promover un trabajo más interdisciplinar, tiene contenidos que no logran romper la lógica de la disciplina y no se cumple a cabalidad el propósito declarado de trabajar temas de interés para los jóvenes desde una perspectiva científica» (INEE, 2016, p. 149).

En lo que se refiere a la extensión y a la profundidad de los contenidos del currículo, el informe señala que, en general, «los contenidos de aprendizaje propuestos en el currículo mexicano son semejantes a los de otros países», pero añade que «las principales diferencias radican en la extensión y la profundidad con que se abordan», e indica que, por lo que se refiere al currículo mexicano, «se aprecia, en el conjunto de asignaturas, un exceso de contenidos en relación con el tiempo disponible para su enseñanza» (INEE, 2016a, p. 152). El informe presenta luego una serie de datos que reflejan la excesiva cantidad de elementos que contienen los programas de estudio de los niveles de primaria y secundaria de la educación básica, lo que se sintetiza en la tabla de elementos de los programas de estudio.

Elementos de los programas de estudio de primaria y secundaria

Grado y nivel	Aprendizajes esperados			Contenidos o temas de reflexión			Trabajo con proyectos		
	Español	Mat.	CCNN	Español	Mat.	CCNN	Español	Mat.	CCNN
3° Primaria	52	10	29	117	21	50	82	28	9
4° Primaria	51	14	29	106	24	55	84	38	10
5° Primaria	32	13	29	111	31	58	90	39	11
6° Primaria	56	11	28	115	31	50	94	32	11
1° Secundaria	47	13	40	112	30	33	73	38	14
2° Secundaria	36	13	40	81	30	34	87	35	14
3° Secundaria	50	13	40	112	30	34	92	36	14

105

Según el informe del INEE, se puede identificar una «lógica de organización de los contenidos» del currículo «a partir de una secuenciación en espiral», según la propuesta hecha en 1960 por Bruner, la cual parte de la hipótesis de que «cualquier tema puede ser enseñado de manera efectiva en una forma intelectualmente honesta a cualquier niño, en cualquier etapa de su desarrollo» (1977, p. 33). Por ello Bruner sostenía que un mismo contenido debía trabajarse varias veces a lo largo del trayecto escolar, de manera cada vez más profunda, para que al final todos los alumnos lo dominaran plenamente. Pero el INEE advierte que «una revisión cuidadosa permite afirmar que la organización curricular en espiral no se logra, pues se presentan contenidos sin especificar su nivel de profundización, lo cual los vuelve reiterativos» (2016a, p. 155).

La propuesta de la SEP de nuevos planes y programas para la educación obligatoria de México comienza con la pregunta de por qué es necesaria tal reforma. La respuesta incluye varias razones que coinciden con el análisis anterior: los aprendizajes de los alumnos son deficientes, no cumplen con las necesidades de formación de los niños y jóvenes que exige la sociedad actual, y no se ofrece una formación integral; además, se afirma que el currículo se concibe más desde la lógica interna de las asignaturas académicas y deja de lado las necesidades de formación de los educandos, es muy extenso y no ayuda a que los alumnos profundicen con suficiencia en los temas, además de que es poco flexible (SEP, 2016b).

La propuesta bebe de tres fuentes: una filosofía de la educación que se define como humanista; una visión de los desafíos de la sociedad del conocimiento; y las aportaciones de las ciencias de la educación. Pretende prestar atención al desarrollo de las competencias de aprender a aprender, aprender a ser y aprender a convivir, y en la EMS también a la de aprender a hacer (SEP, 2016b). La propuesta define el perfil de egreso de la Educación Básica mediante diez rasgos deseables, según los cuales el egresado:

- a) Se comunica con confianza y eficacia.
- b) Desarrolla el pensamiento crítico y resuelve problemas con creatividad.

- c) Tiene iniciativa y favorece la colaboración.
- d) Muestra responsabilidad por su cuerpo y por el ambiente.
- e) Posee autoconocimiento y regula sus emociones.
- f) Sabe acerca de los fenómenos del mundo natural y social.
- g) Aprecia la belleza, el arte y la cultura.
- h) Cultiva su formación ética y respeta la legalidad.
- i) Asume su identidad y favorece la interculturalidad.
- j) Emplea habilidades digitales de manera pertinente.

Más allá de diferencias en la expresión particular, el principal cambio respecto a los rasgos del perfil de egreso de la RIEB probablemente sea la mención a la educación emocional. La propuesta incluye también orientaciones sobre el enfoque didáctico a seguir, congruentes con las ideas pedagógicas constructivistas, que se recogen en 14 principios:

- a) Enfocarse en el proceso de aprendizaje.
- b) Tener en cuenta los saberes previos del alumno.
- c) Diseñar situaciones didácticas que propicien el aprendizaje situado.
- d) Reconocer la naturaleza social del conocimiento.
- e) Dar un fuerte peso a la motivación intrínseca del estudiante.
- f) Favorecer la cultura del aprendizaje.
- g) Ofrecer acompañamiento al aprendizaje.
- h) Reconocer la existencia y el valor del aprendizaje informal.
- i) Promover la relación interdisciplinaria.
- j) Entender a la evaluación como un proceso estrechamente relacionado con la planeación.
- k) Superar la visión de disciplina como mero cumplimiento de las normas.
- l) Modelar el aprendizaje.
- m) Mostrar interés por los intereses de los alumnos.
- n) Revalorizar y redefinir la función del docente (SEP, 2016b).

Un elemento novedoso, obviamente enfocado a enfrentar el problema del exceso de contenidos de los currículos anteriores, es el esfuerzo explícito de identificar contenidos prioritarios a partir de cuatro criterios:

- La naturaleza de los contenidos, para privilegiar los que difícilmente se aprenden fuera de la escuela y que, de no ser aprendidos, dejarían lagunas difíciles de subsanar en aspectos cruciales para la vida.

- La diferencia entre información y aprendizaje, para dar prioridad a los contenidos que desafíen el tiempo y sean poco afectados por la variabilidad humana.
- El balance entre cantidad de temas y calidad de los aprendizajes, privilegiando temas fundamentales que propicien la calidad del conocimiento y el entendimiento.
- La familiaridad del maestro con los temas de enseñanza, pues sólo con un conocimiento profundo de los contenidos que se impartirán se conseguirá que los alumnos logren aprendizajes de calidad (SEP, 2016b).

La propuesta desarrolla los contenidos de los distintos campos formativos e incluye una distribución del tiempo lectivo; destaca el principio de flexibilidad. Finalmente señala varias condiciones que implica la gestión del currículo en educación básica.

Esta breve descripción de la propuesta curricular para la Educación Básica 2016 deja ver que su elaboración tuvo en cuenta las limitaciones de currículos anteriores, y en especial del currículo de la RIEB. Habrá que esperar a que se lleve a la práctica para ver si se evita la falta de congruencia que se manifestó en el pasado entre los planteamientos generales y su concreción en los materiales de apoyo para alumnos y maestros y, sobre todo, si se traduce en cambios significativos de las prácticas que tienen lugar en el aula, y luego en los aprendizajes de los estudiantes. En la terminología de Cuban (2013), si se consigue que el currículo enseñado por los maestros, el aprendido por los alumnos y el evaluado por las pruebas coincidan con el currículo intencional u oficial.

Entre el currículo oficial y el implementado: los materiales didácticos

En el capítulo IV de la obra citada de Reimers y Chung, Cárdenas (2016) realiza un análisis de contenido de materiales de referencia para los maestros de primaria (libros de texto y guías para el maestro), para ver en qué medida se concretan en estos las directrices generales que se dice orientaron el desarrollo del currículo.

Aunque reconoce la limitación de no haber observado la práctica docente, el autor del capítulo destaca que «los materiales de apoyo para los docentes en México incluyen una descripción detallada de los resultados de aprendizaje que deben alcanzarse en cada materia y grado» (Cárdenas, 2016, p. 177),

lo que puede sustentar una inferencia sobre la posible presencia en el aula de actividades orientadas a fomentar la adquisición de las competencias que establece el currículo de la RIEB.

El análisis toma como referentes las competencias del siglo XXI, según la propuesta del *National Research Council*, que distingue competencias cognitivas, intrapersonales e interpersonales (Pellegrino y Hilton, 2012). Utilizando un esquema de codificación con definiciones operativas que concretan las tres competencias, el análisis implicó la revisión exhaustiva «de los libros de texto y materiales de referencia de los maestros para los seis grados y todas las materias... a fin de identificar los aprendizajes esperados relacionados con las habilidades del siglo XXI» (Cárdenas, 2016, p. 178, nota 35).

Los principales resultados se sintetizan en la Tabla 3, mostrada abajo, y que muestra la proporción de aprendizajes esperados asociados a las competencias del siglo XXI (AE21) sobre el total de aprendizajes esperados (total de AE), en todas las asignaturas de los seis grados de la educación primaria.

Puede apreciarse que la asignatura de formación cívica y ética, y la de educación física, son las únicas que presentan regularmente cifras importantes; en español la proporción se sitúa cerca de 10 % en todos los grados. Hay algunas cifras en otras materias y una proporción nula en bastantes casos, incluyendo matemáticas en todos los grados.

Tabla 3. Porcentaje de AE21 sobre el total de AE en los grados de primaria

Asignaturas	Grados					
	1°	2°	3°	4°	5°	6°
Español	8.96	8.69	9.61	7.84	13.2	9.43
Matemáticas	0	0	0	0	0	0
Naturaleza y sociedad	3.22	8.8	–	–	–	–
Ciencias naturales	–	–	3.5	0	0	0
Geografía	–	–	0	5.26	5.26	0
Historia	–	–	–	15	0	0
Formación+9 cívica y ética	45	35	30	–	25	15.0
Educación física	26	20	20	26.66	33.33	26.66
Educación artística	0	15.0	5	0	0	0

Fuente: Cárdenas, 2016, cuadro iv.2, p. 181.

Los datos más detallados muestran, además, la distribución entre los tres grandes dominios de competencias; al respecto, el autor advierte que los mayores porcentajes en formación cívica y ética y educación física se entienden porque muchos tienen que ver con acciones para valorar la diversidad y la salud personal, el trabajo en equipo y la enseñanza de medios para lograr acuerdos colectivos. El autor resume las conclusiones de su análisis en estos términos:

La proporción de AE21 y su distribución entre los diferentes grados y materias sugieren una falta de planificación integral respecto a la inclusión de competencias del siglo XXI en el currículo... así como la existencia de una brecha entre la definición formal de los objetivos educativos y las prácticas de enseñanza que han de ser desarrolladas por los maestros, al menos cuando se basan en lo indicado por los materiales de referencia para los docentes (Cárdenas, 2016, pp. 182-183).

El informe 2016 del INEE aporta elementos que complementan el análisis de Cárdenas, ya que ahí se señala que en el currículo de la RIEB, además de los contenidos de los programas de cada materia, se incluyen otros temas considerados relevantes o emergentes, relacionados con diversidad, interculturalidad, equidad de género, educación para la salud, educación sexual, ambiental, financiera y del consumidor; prevención de la violencia escolar, educación vial, en valores, ciudadanía y educación para la paz y los derechos humanos, y añade:

A pesar de estar asociados con aspectos de importancia para el país, al no ser contenidos propios de alguna asignatura, suele ocurrir que no se incluyan en los libros de texto —referentes para el trabajo en el aula—, por lo que en la práctica son poco atendidos (INEE, 2016a, p. 156).

El informe dice que las concepciones pedagógicas referidas como fundamentos para el desarrollo del currículo parecen congruentes con las que hoy se consideran adecuadas, pero que para su concreción en el aula no se toman en cuenta de manera explícita consideraciones como el tamaño de los grupos, que en algunos niveles y contextos son todavía demasiado grandes.

Debido a lo anterior, es difícil poner en práctica las sugerencias didácticas generales y en el currículo no se dan orientaciones específicas para ello. Según el INEE, las orientaciones didácticas para docentes «en algunas asignaturas, grados y niveles son muy generales y en otras son demasiado detalladas», por lo que el papel del docente en unos casos se concibe como el de «un orientador del aprendizaje» y en otros como simple «ejecutor de los procedimientos que señalan los documentos curriculares». Se identifica también «falta de congruencia entre la explicitación de finalidades generales y las acciones que se pide realizar a los alumnos para demostrar la integración de los saberes referidos a las competencias», y se advierte que este término se maneja de manera imprecisa, «pues alude tanto a un conjunto de tareas concretas que se espera que realice el alumno como a la integración de conceptos, procedimientos y actitudes» (INEE, 2016a, p. 157).

El informe del INEE subraya que casi no se tiene en cuenta que hay que adecuar el currículo a las condiciones de cada escuela, y que no se dan recomendaciones para hacerlo. Para apreciar la importancia de esto el INEE recuerda que:

Del total de escuelas primarias en el país, cerca de 44 % son unitarias o multigrado, es decir, sus maestros deben trabajar con los programas de estudio de dos o más grados. Por su parte, una quinta parte de las telesecundarias son multigrado, por lo que un mismo maestro, además de atender todas las asignaturas, debe hacerlo para más de un grado. A pesar de las diferencias en la organización de la oferta educativa en este tipo de planteles, no existen planes y programas específicos para apoyar el trabajo docente en este contexto (INEE, 2016a, p. 159).

Otros elementos que menciona el informe del INEE incluyen que:

- La diversidad de finalidades, la cantidad de contenidos... y la disposición de un determinado tiempo en cada periodo escolar se contraponen con las formas de enseñar que se sugieren para consolidar aprendizajes reales y duraderos.
- La gran cantidad de información contenida en los planes y programas, no siempre clara y orientadora, puede promover que los maestros opten por centrar su trabajo en los libros de texto y hagan a un lado los programas de estudio.

- Sobre el tema de evaluación de los aprendizajes, se identifica una consistencia en el discurso sobre el valor de la evaluación formativa... en algunos programas incluso se sugieren herramientas para la evaluación, aunque no siempre es clara su relación con los aprendizajes esperados ni se identifican orientaciones para utilizarla en beneficio de mejores aprendizajes (INEE, 2016a, p. 158).

Finalmente, el análisis del currículum del informe del INEE llega a la siguiente conclusión:

Es posible afirmar que existe un problema de desarticulación entre el plan de estudios y los programas por asignatura, pues los principios pedagógicos establecidos en el primero se desdibujan y en ocasiones desaparecen en las propuestas específicas por asignatura, a partir de las cuales se desarrollan los materiales para los alumnos y las actividades de aprendizaje (INEE, 2016a, p. 158).

El eslabón más débil: las prácticas de enseñanza

Para que los materiales que concretan el currículum oficial puedan orientar eficazmente el trabajo cotidiano del maestro deben ser bastante precisos y tener en cuenta la diversidad de condiciones en que tiene lugar ese trabajo, lo que no parece ocurrir con los materiales a que se refiere el inciso anterior. Es claro, en todo caso, que las metas propuestas en el currículum oficial solo podrán hacerse realidad en las que logren los estudiantes —el currículum aprendido— si lo propician las prácticas docentes —el currículum enseñado— y si los alumnos tienen las condiciones mínimas, personales y familiares, que lo permitan.

Muchas veces, sin embargo, las prácticas docentes no son congruentes con los enfoques pedagógicos propuestos por el currículum oficial. Una revisión de literatura sobre enseñanza de ciencias naturales (Martínez Rizo y Chávez Ruiz, 2015) muestra que en México los trabajos que la estudian son escasos y no dan una visión suficiente del grado en que las nuevas concepciones del aprendizaje y la enseñanza se ponen en práctica en las aulas.

Los pocos trabajos que utilizan acercamientos estructurados se basan en encuestas o en entrevistas semi-estructuradas y estudian principalmente las concepciones que tienen los docentes sobre la ciencia y los métodos de enseñarla. Se reporta que predominan prácticas «tradicionales» asociadas a procesos cogniti-

vos y pedagógicos de naturaleza rutinaria y memorística, como escuchar al maestro y leer el libro de texto, subrayarlo y copiar partes de él, entre otras (Flores Camacho, 2012; Martínez Rizo y Chávez Ruiz, 2016). En las actividades de laboratorio se encuentra también la presencia recurrente de «experimentos» que se reducen a que los estudiantes sigan al pie de la letra listados simples y rígidos de instrucciones, sin comprender el sentido de lo que hacen, descubrir errores o relacionar resultados con teorías y principios científicos (Chamizo, 2012).

Otros estudios (v. gr. Candela, 1990; 1991; 1996, 1999) usan acercamientos etnográficos e investigan a fondo la naturaleza de las prácticas de enseñanza pero con pocos casos no representativos. Estos trabajos reportan prácticas docentes que implican el reconocimiento por el maestro de que los estudiantes tienen ideas propias previas sobre los contenidos, más o menos distantes de las correspondientes nociones científicas, lo que hace necesario utilizar diferentes estrategias didácticas. Como ocurre en otros países, esos estudios sugieren que en las aulas mexicanas se desarrollan cada vez más procesos de diálogo, a través de los cuales el maestro y los alumnos «negocian» el sentido de las nociones utilizadas.

Los trabajos revisados, sin embargo, no ofrecen una base sólida para evaluar la frecuencia relativa de prácticas tradicionales o innovadoras en las escuelas mexicanas y su calidad, dado el número de casos cubiertos en los trabajos cualitativos, y el tamaño reducido y la poca representatividad de las muestras utilizadas en los estudios de enfoque estructurado, además de las limitaciones de los instrumentos empleados en estos últimos.

Candela *et al.* (2012) y Guerra (2012) señalan que el currículo mexicano de ciencias ha buscado superar enfoques tradicionales y retomar ideas constructivistas, al poner en el centro al alumno, al reducir el número de contenidos, al enfatizar la reflexión en vez de la memorización y al concebir el papel del maestro como guía de procesos de construcción de conocimientos y no como trasmisor de información. Todo esto coincide con los modelos modernos de enseñanza de ciencia que buscan promover competencias complejas y procesos cognitivos de alto nivel, pero su aplicación en el aula lleva tiempo, ya que no es fácil que los docentes modifiquen prácticas a las que están acostumbrados, como ha advertido Guerra:

No debiera perderse de vista que las reformas curriculares más estudiadas, como la que se implementó en Inglaterra en 1989, sugieren que se requiere de entre 10 y 15 años para observar cambios sustanciales en el sistema educativo en las prácticas docentes y en el aprendizaje de los estudiantes (2012, p. 87).

Las prácticas docentes, desde luego, reciben la influencia de otros factores, entre los que destaca la formación inicial de los futuros maestros, y las acciones de desarrollo profesional para docentes en servicio. En México hay poca investigación al respecto pero parece haber suficiente evidencia no sistemática para sostener la afirmación de que en ambos casos hay fallas importantes. Son conocidas las carencias de las escuelas normales y también las de muchos programas de actualización para maestros en servicio.

Según Guerra, en México, una condición necesaria para cambiar la enseñanza en las aulas es hacerlo en las escuelas normales, pero estas «siguen ancladas en las añejas prácticas» (2012, p. 83), además de que hay inconsistencia de los planteamientos teóricos del currículo respecto de «la cantidad de contenidos prescritos que sirven de base para la elaboración de materiales de apoyo a la enseñanza, como libros de texto» (2012, p. 90); estos últimos son el recurso del que dependen básicamente los maestros para organizar su enseñanza.

Con base en un trabajo de Atkin y Black (2003), Atkin señala que se observa con frecuencia que las nuevas ideas propuestas en los planes de estudio no logran transformar las prácticas pedagógicas de manera sostenida y que una parte significativa de la responsabilidad al respecto debe atribuirse a la falta de esquemas de formación en servicio que apoyen procesos graduales y sistemáticos de introducción de las propuestas curriculares innovadoras.

Debe tenerse presente, además, que modificar las prácticas de enseñanza implica que también cambien las «concepciones y saberes que tienen los maestros de lo que son las ciencias y lo que implica enseñarlas, y que analizar las prácticas docentes en su contexto es punto de partida para cualquier transformación y mejoramiento de la calidad de la enseñanza» (Guerra, 2012, p. 90).

En la introducción de la obra citada de Reimers y Chung, llaman la atención sobre:

[...] dos carencias importantes en la manera como los sistemas educativos crean oportunidades para que los estudiantes aprendan lo que necesitan: que los programas de formación de maestros y de líderes educativos no sólo se basan en teorías del pasado, sino que también se imparten de modo obsoleto, como la instrucción memorística basada en la repetición (2016, p. 26).

Consideraciones finales

Los resultados de las pruebas PISA muestran que, como ocurre en la mayoría de los países que han participado en esos ejercicios, los niveles de aprendizaje de los jóvenes mexicanos no han cambiado significativamente entre 2000 y 2015. Por otra parte, los análisis usuales de esos resultados, con la información de pruebas y cuestionarios de contexto, muestran el peso de los factores del contexto socioeconómico, pero por lo que se refiere al ámbito de la escuela, la poca información que se recoge no permite apreciar la influencia de aspectos tan importantes como el currículo, los libros de texto y las prácticas docentes. Para apreciar el peso de este tipo de factores en este artículo se utilizaron otros trabajos.

La investigación internacional permite afirmar, en particular, que las prácticas docentes son un factor más importante que la escolaridad o la antigüedad de los maestros, en cuanto a su influencia en el aprendizaje, y que, además, son una variable especialmente difícil de observar confiablemente y de transformar a fondo, por lo que cualquier reforma educativa debería prestarles atención prioritaria, si quiere que el currículo oficial llegue realmente al aula.

Cuban señala que «el impacto de nuevos cursos, materiales y actividades de actualización sobre las prácticas de enseñanza y las clases diarias en el aula es poco claro» (2013, p. 65), y cita cuatro conclusiones de un trabajo de Welch (1979, *cit.* en Cuban, 2013) sobre el impacto de los cambios curriculares en el aprendizaje, para el caso particular de ciencias naturales. Las dos primeras conclusiones, positivas, señalan que, con suficiente apoyo y recursos, se pueden canalizar los esfuerzos de científicos profesionales con el propósito de resolver problemas de las escuelas, y que esos esfuerzos pueden producir materiales instruccionales de una calidad sin precedentes. Las otras dos conclusiones son:

El sistema educativo es muy estable; los esfuerzos de cambio tienen poco impacto. El impacto del currículo explica muy poco de la variación del aprendizaje de los estudiantes. A pesar de que se han gastado millones de dólares... el aula de ciencias actual es muy poco diferente de la de hace 20 años. Aunque pueda haber nuevos libros e ingeniosos aparatos, el funcionamiento cotidiano de las clases permanece básicamente inalterado (Welch, 1979, p. 303, *cit.* en Cuban, 2013, p. 67).

La conclusión a la que llega Cuban, basada sobre todo en sus análisis de reformas educativas en el contexto estadounidense, coincide con lo que menos sistemáticamente puede observarse respecto a procesos análogos en el sistema educativo mexicano:

Cuando cambian la capa exterior de la estructura curricular, los tomadores de decisiones confían en haber mejorado —incluso reformado— el currículo en su totalidad. Creen que los maestros enseñarán más y mejor, que los estudiantes aprenderán y que los puntajes de las pruebas reflejarán esas mejoras. Y cuando los resultados esperados no se concretan en las clases impartidas en el aula y en los resultados de los estudiantes, sobreviene la confusión, la incomodidad y la desilusión, tanto entre los reformadores como entre los actores involucrados y entre el público (Cuban, 2013, p. 53).

La primera edición de la obra ya citada de Jerome Bruner (1977) —publicada en 1960—, marcó un hito en los trabajos sobre enseñanza de las ciencias. Cuando la obra se reeditó, su autor escribió un nuevo prefacio en el que comenta las razones por las que durante casi dos décadas había seguido incubando las mismas ideas. La última de esas razones que el autor comenta no es otra que la producción de un currículo. Al respecto dice Bruner:

Cualquier persona que se ha dedicado a tal empresa probablemente aprende muchas cosas, pero con suerte aprende también una muy importante: un currículo es más para los maestros que para los alumnos. Si no puede cambiar, mover, perturbar, informar a los maestros, no tendrá efecto alguno sobre aquellos a quienes los

docentes enseñan. Tiene que ser, primero y ante todo, un currículo para los maestros. Si consigue tener algún efecto en los alumnos lo tendrá por haber tenido algún efecto en los maestros. La doctrina de que un currículo bien forjado es un tipo de cuerpo de conocimiento «a prueba de profesores» para que llegue incontaminado a los estudiantes es un absurdo (1977, p. XV).

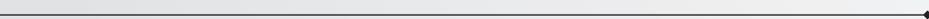
Referencias

- Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica, México, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de agosto de 2011.
- Atkin, J. M. y Black, P. (2003). *Inside Science Education Reform. A history of curricular and policy change*. Columbia University-Teacher College.
- Bruner, J. S. (1977). *The Process of Education*. Harvard University Press.
- Candela, M. A. (1990). Investigación etnográfica en el aula: el razonamiento de los alumnos en una clase de ciencias naturales en la escuela primaria. *Investigación en la Escuela*, (11), 11-23.
- (1991). La argumentación en la construcción social del conocimiento escolar. *Infancia y Aprendizaje*, (55), 13-28.
- (1996). *La construcción de la ciencia en la interacción discursiva del aula*. CINVESTAV-Departamento de Investigaciones Educativas.
- (1999). *Ciencia en el aula: los alumnos entre la argumentación y el consenso* [Tesis doctoral], México/Buenos Aires/Barcelona, Paidós.
- Candela, M. A. et al. (2012). Las ciencias naturales en las reformas curriculares. En Fernando Flores-Camacho (coord.), *La enseñanza de la ciencia en la educación básica en México* (pp. 11-32). INEE.
- Cárdenas Denham, S. (2016). Reforma curricular y competencias del siglo XXI en México. En Fernando Reimers y Connie K. Chung (eds.), *Enseñanza y aprendizaje en el siglo XXI. Metas, políticas educativas y currículo en seis países* (pp. 163-194). Fondo de Cultura Económica.
- 118 Chamizo, J. A. (2012). La enseñanza de las ciencias en la escuela: los trabajos prácticos. En Fernando Flores Camacho (coord.), *La enseñanza de la ciencia en la educación básica en México* (pp. 129-140). INEE.
- Cuban, L. (2013). *Inside the Black Box of Classroom Practice. Change without reform in American education*. Harvard Education Press.

- Flores Camacho, F. (2012). Conocimientos, concepciones y formación de los profesores. En Fernando Flores Camacho (coord.), *La enseñanza de la ciencia en la educación básica en México* (pp. 113-128). INEE.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública. (2011). *Plan de estudios 2011. Educación básica*. SEP.
- (2016a). *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la reforma educativa*. SEP.
- (2016b). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. SEP.
- Guerra Ramos, M. T. (2012). El currículo oficial de ciencias para la educación básica y sus reformas recientes: retórica y vicisitudes. En Fernando Flores Camacho (coord.), *La enseñanza de la ciencia en la educación básica en México* (pp. 79-92). INEE.
- INEE. (2016a). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. INEE.
- (2016b). *México en PISA 2015*. INEE.
- Martínez Rizo, F. y Chávez Ruíz, Y. (2016). *Enseñanza de matemáticas y ciencias. Investigaciones mexicanas en educación básica*. UAA.
- Pellegrino, J. W. y Margaret L. H. (2012). *Education for Life and Work: Developing transferable knowledge and skills in the 21st Century*. National Academies Press.
- Reimers, F. y Connie K. Ch. (2016). Introducción. Estudio comparativo de los propósitos de la educación en el siglo XXI. En Fernando Reimers y Connie K. Chung (eds.), *Enseñanza y aprendizaje en el siglo XXI. Metas, políticas educativas y currículo en seis países* (pp. 13-38). Fondo de Cultura Económica.
- Tiberghien Andrée *et al.* (2011). Professional Development of Teachers and Researchers in Collaborative Development of Teaching Resources. En Cedric Linder, Leif Östman, Douglas A. Roberts, Per-Olof Wickman, Gaalen Erickson y Allan MacKinnon (eds.), *Exploring the Landscape of Scientific Literacy* (pp. 255-271). Routledge.



EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR





La secundaria. Lecciones de la historia y la experiencia internacional para los retos del presente

Martínez Rizo, F. (2005). *La secundaria. Lecciones de la historia y la experiencia internacional para los retos del presente*. Serie de Documentos de Trabajo. Análisis y evidencia para el fortalecimiento de la educación y el sector educativo. SEP.

Acceso al texto

Tal y como se menciona en la referencia, este texto formó parte de una serie de documentos de trabajo que comenzó a publicar una de las áreas de la SEP que en aquel entonces se llamaba Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE). Esta área ya no existe y por ello es que no hay actualmente un acceso a este texto.

A solicitud del autor se incluye lo siguiente sin ningún motivo más que para reactivar la discusión en torno a este tema.

La universalización de la enseñanza primaria no es más que una primera etapa de un desafío al que se ven enfrentados todos los sistemas educativos. Todos se ven confrontados a problemas importantes en términos de equidad y de acceso a la educación y a la formación de los adolescentes de edades comprendidas entre los 12 y los 18/20 años, pero cada vez más la preocupación se centra en la calidad de dicha enseñanza... los modelos existentes de enseñanza secundaria formal ya no se adaptan ni a la realidad del principio del siglo *xxi* ni a las necesidades educativas de los jóvenes. Dichos modelos les ofrecen un universo del conocimiento fragmentado en una multitud de disciplinas... parecería que la educación de los jóvenes en sus distintas formas actuales de enseñanza secundaria ya no satisface las necesidades de los individuos ni de las sociedades...

Unesco, 47ª Conferencia Internacional de Educación, 2004

[...] el cambio más significativo de los últimos años en el sistema educativo español posiblemente haya sido la implantación y la puesta en marcha de la educación secundaria obligatoria... a pesar del indudable avance que supuso el establecimiento de la nueva etapa, su proceso de implantación tuvo que afrontar varias dificultades, también compartidas en gran medida por otros sistemas educativos... alumnos y alumnas que cursan sin dificultad la educación primaria comienzan a suspender y a quedar retrasados, se incrementa el número de suspensos en 2º de secundaria, se manifiestan en toda su crudeza problemas de convivencia y comportamientos disruptivos en el aula, aparecen alumnos que rechazan la escuela y la formación que en ella se recibe.

Ministerio de Educación y Ciencia de España, 2004

La educación media americana comenzó como un sistema propedéutico elitista; durante sus años de gran expansión se transformó en un sistema terminal masivo; y está ahora haciendo una difícil transición en el camino para volverse un sistema propedéutico masivo.

Martin Trow, 1961

En sus orígenes, el sistema educativo francés estaba formado por dos redes distintas. Su historia es la del proceso de unificación de ambos.

Antoine Prost, 2003

[...] el mundo occidental camina hacia la oferta de educación secundaria estructurada de forma tal que pudiera ser percibida como un óptimo de educación para cada uno, lo que supone no solo una educación satisfactoria para cada individuo sino el máximo nivel de enriquecimiento del potencial de la sociedad en su conjunto.

Arturo de la Orden, 2000

Planteamiento de la cuestión

Para atender la necesidad de ayudar a los miembros de las generaciones jóvenes a adquirir los conocimientos, aptitudes y actitudes que necesitarán para desenvolverse de manera adecuada en la sociedad cuando sean adultos, los grupos humanos han establecido instituciones especializadas que llamamos escuelas.

En las sociedades primitivas esas instituciones no eran necesarias: las familias se bastaban para enseñar a sus hijos todo lo que necesitaban, fuera cual fuera la división de trabajos y de roles entre varones y mujeres: cazar, recolectar alimentos, prepararlos, construir una cabaña, defenderse de los grupos hostiles o formar y criar a una familia.

A medida que las sociedades se fueron desarrollando la gama de conocimientos y habilidades a adquirir se hizo también más compleja y la necesidad de instituciones especializadas en su transmisión creció también. Durante mucho tiempo, sin embargo, fue suficiente que una minoría adquiriera conocimientos amplios y, para ello, recibiera el apoyo de los planteles educativos; el resto seguía preparándose para la vida adulta de la manera tradicional, ya que la mayoría de la población seguía desarrollando labores de tipo tradicional también, que la familia y la comunidad podían transmitir. El moderno desarrollo económico comenzó tempranamente en algunos lugares del mundo con la llamada primera revolución industrial, cuyas primeras etapas se registraron desde las últimas décadas del siglo XVIII en Inglaterra y en otros lugares de Europa, extendiéndose después al resto del mundo.

Esas profundas transformaciones económicas y sociales trajeron consigo la extensión de los sistemas educativos en dos sentidos: por una parte, la duración de la escolaridad se fue alargando, a medida que el acervo de conocimientos a transmitir se hacía más grande; por otra, el alcance de la escuela en términos de la proporción de la población de niños y jóvenes que accede a ella fue aumentando también, en la medida en que la necesidad de dominar conocimientos y habilidades se extendía.

Desde fines del siglo XIX en los países más avanzados, y desde mediados del XX en todos, un mínimo de alrededor de seis años de escolaridad elemental se definió como un mínimo obligatorio para cada futuro ciudadano. Ese mínimo ha aumentado, de manera que ahora incluye en muchos países alrededor de nueve años de escolaridad a partir de los seis o siete de edad en muchos lugares, hasta los 15 años de edad. En algunos lugares la escuela obligatoria llega hasta los 18 años de edad y 12 de escuela, a partir de los seis.

Ese proceso de extensión de la escolaridad se ha caracterizado por un rasgo que conviene destacar, que tiene que ver con la desigualdad y la estratificación que, en mayor o menor grado, es común a todas las sociedades complejas.

En efecto: la aspiración a la escolaridad universal de determinados grupos de la población debe enfrentar una realidad omnipresente: el que no todos los niños tienen las mismas posibilidades reales de acceder a la escuela y de lograr los objetivos que establecen los planes y programas de estudio, y que las necesidades educativas de los alumnos son distintas también.

En los países de menor desarrollo esa tensión adquiere modalidades precisas: por una parte, la competencia con las sociedades avanzadas hace deseable que el mayor número posible de futuros ciudadanos reciba una educación de alta calidad y relativamente prolongada; por otra, muchos niños y jóvenes no logran siquiera concluir los niveles básicos, o lo hacen con niveles de aprendizaje deficientes.

En los países desarrollados el consenso actual establece como deseable que todo futuro ciudadano cuente con el nivel educativo conocido, como secundaria o media en el sentido amplio de la palabra, que incluye los subniveles básico y superior, en contraposición a la enseñanza primaria o elemental y la terciaria o superior. Como escribe Arturo de la Orden:

[...] el nivel de escolarización en la educación secundaria constituye un indicador del grado en que una sociedad ha aceptado los principios democráticos y de equidad que definen y caracterizan este nivel educativo a partir de la segunda mitad del siglo xx (2000, p. 13).

Hasta 1993 la educación definida como obligatoria en México se limitaba a los seis grados de la escuela primaria. A partir de esa fecha se incluyeron también en ese concepto los tres grados de secundaria. Con fechas escalonadas de 2005 a 2008, en 2001 se añadieron los tres grados de enseñanza preescolar.

En 2005, sin embargo, estas disposiciones no se cumplen todavía plenamente, especialmente en lo que se refiere a secundaria.

Para replantear las estrategias que deban seguirse para acercarse al cumplimiento de la meta de universalizar efectivamente la educación obligatoria, conviene revisar con cuidado las experiencias pasadas, para tenerlas en cuenta y evitar incurrir en errores ya cometidos en otros momentos o en otros lugares.

El estudio de la problemática actual de la educación secundaria y la llamada media superior en México, puede enriquecerse con una revisión del desarrollo histórico de esos niveles educativos y de la experiencia de otros países. En estas páginas, a partir de una revisión bibliográfica, se analiza ese desarrollo, considerando en especial la experiencia de algunos sistemas educativos especialmente relevantes para el mexicano: los de España, Francia y Estados Unidos, que han tenido una influencia importante sobre nuestro país en diversos momentos. Con menor amplitud se considera la experiencia de otros países europeos y latinoamericanos.

El análisis siguiente centra la atención en las dificultades que han experimentado los países cuya experiencia se revisa, cuando sus sistemas educativos debieron atender a proporciones crecientes de la población, en un contexto de desigualdad social.

La desigualdad, en efecto, no es un fenómeno nuevo: es, por el contrario, realidad omnipresente, con grados y matices diversos en todas las sociedades; por ello es determinante para entender cómo surgen y evolucionan los sistemas educativos modernos y, en especial, sus niveles medios.

Las lecciones de la historia

El desarrollo de los sistemas educativos modernos no fue lineal, comenzando por la enseñanza elemental, para continuar con la de nivel medio y terminar con la superior. Fue más bien, según Randall Collins (1990) de arriba hacia abajo, a partir de la universidad.

La mayoría de los habitantes de cualquier sociedad de la antigüedad no tenía acceso a ningún tipo de educación formal; los miembros de las nuevas generaciones aprendían todo lo que necesitaban saber para la vida a través del contacto con sus mayores, y accedían a la condición de adultos tempranamente —alrededor de los 15 años de edad— en momentos marcados por *ritos de paso* característicos.

La enseñanza sistemática de algunos conocimientos comenzó a darse sin las instituciones que ahora llamamos escuelas, aunque sí dio lugar al surgimiento de oficios especializados. Las élites contaban con servidores dedicados a la atención de sus hijos —especialmente varones, en menor medida mujeres— para cuidar que adquirieran ciertos conocimientos y habilidades, que normalmente no incluían la de leer y escribir, pero sí la de manejar ciertas armas o montar a caballo. Agrupaciones más o menos formales preparaban a los especialistas en saberes especializados, como la forja de metales, la escritura, la observación de los astros o la adivinación del futuro.

En la educación de la sociedad griega, antes de la era cristiana, y en la romana que la sucedió, podía distinguirse ya una educación general. El *currículo* tenía ya elementos que en la Edad Media darían lugar a la organización del *trivium* y el *quadrivium*. Había también los inicios de una educación superior, con instituciones como la Academia de Platón y el Liceo aristotélico.

En la Europa medieval la herencia clásica era visible: la educación elemental incluía aprender a leer y a rezar y, algunas veces, a escribir y a contar; los herederos de la nobleza contaban para ello con preceptores privados; unas cuantas escuelas en iglesias y monasterios la ofrecían a los hijos de los señores de menor rango y, progresivamente, a los de los comerciantes libres y a otros miembros de la naciente burguesía. Según Meneses, ya en la Edad Media se encuentran antecedentes de la distinción de dos ciclos básicos en la organización de los sistemas educativos: al nacer las universidades —hacia 1150— los estudios humanísticos pasaron a ser competencia de la facultad de artes, cimiento

de las demás facultades universitarias y semilla, a su vez, de la enseñanza media europea en la Edad Moderna (1991, p. 193).

Las universidades, gremios de maestros y alumnos apoyados en privilegios concedidos por el Papa o el Emperador, lograban sustraerse al dominio de la autoridad local. Sin prerequisites formales de edad o escolaridad, y suponiendo solo el dominio de la lectura y la escritura en latín, la primera etapa de la enseñanza universitaria, las facultades de artes constituyen, en efecto, el antecedente de la actual educación media; a ellas seguía la enseñanza en las facultades de teología, medicina o derecho, para la formación de los profesionales que la sociedad de la época requería. El aprendizaje de otros oficios estaba a cargo de los demás gremios, en tanto que la mayoría de la población, formada por campesinos en situación de servidumbre, no tenía acceso a educación alguna, ni se consideraba que debía tenerlo.

La época dorada de las primeras universidades llegó a su término con la peste negra y el colapso demográfico durante la década de 1340, seguidas por la guerra de los Cien Años. La recuperación demográfica y económica, a partir del siglo xv, marcó el inicio de una nueva etapa histórica para Europa, en la que el crecimiento de su población no volvió a sufrir altibajos bruscos como antes y comenzó el avance de la ciencia moderna, la cual llevó a la Revolución Industrial y al desarrollo económico moderno.

Por lo que se refiere a la evolución de los sistemas educativos, las novedades más importantes de la época del Renacimiento son la decadencia de las universidades y, paralelamente, el surgimiento de un nuevo tipo de establecimiento escolar. Como ejemplo de lo primero, a fines del siglo xvi el alumnado de la Facultad de Artes de la Universidad de París contaba solo con unos 300 estudiantes, cuando una centuria antes era de mil 500. En el segundo sentido, los años finales del siglo xv fueron también los del nacimiento de un nuevo tipo de escuela, la cual llamó poderosamente la atención:

[...] una nueva pedagogía creada en las escuelas de los Hermanos de la vida común de los Países Bajos; según este modelo, los alumnos se distribuyen en grupos homogéneos que se suceden anualmente, del grado llamado octavo al primero, según un avance regular de los conocimientos. Para acceder a la clase siguiente hay que pasar un examen; los mejores alumnos son premiados; la disciplina

se basa en parte en algunos alumnos, nombrados decuriones... este modelo de plantel, en el que se inspirará durante varios siglos el colegio clásico, fue importado a París desde 1490 por Jean Standock, director del Colegio de Montaigu, en el barrio latino (Gaulupeau, 1992, pp. 29-30).

El desarrollo de la imprenta, y la pugna entre católicos y protestantes en la época de la Reforma y la Contrarreforma facilitaron la extensión de las escuelas elementales. En efecto, los líderes de la Reforma destacaron la importancia de que todas las personas aprendieran las primeras letras para que pudieran acceder en forma directa a la Biblia, lo que era de gran importancia en la perspectiva de las iglesias reformadas. Como reacción a lo anterior, la Contrarreforma dio también más importancia a la educación.

Martín Lutero mismo, además de traducir la Biblia al alemán, introdujo una innovación didáctica importante con su *Pequeño Catecismo*, de 1529. En 1541 Calvino lo modificó dándole la conocida forma de sucesión de preguntas y respuestas donde los niños podían aprender fácilmente de memoria. En 1524, Lutero hizo un llamado a las autoridades de las villas alemanas, urgiéndolas a establecer en todas partes escuelas que, en su opinión, eran necesarias para nuestros niños y nuestras niñas, para que los varones se vuelvan aptos para ejercer adecuadamente su profesión y las mujeres para dirigir su hogar y educar cristianamente a sus hijos (Gaulupeau, 1992, p. 14).

La Contrarreforma se ocupó más de la formación del clero, con los seminarios, y solamente después de la instrucción de los niños en general. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XVI la Iglesia católica adoptó el catecismo como instrumento de enseñanza y comenzaron a surgir órdenes religiosas dedicadas a la enseñanza. En el contexto de la lucha entre católicos y hugonotes, en 1685 el Edicto de Fontainebleau, que revocó al de Nantes (1598), suprimió las escuelas protestantes. Una declaración real de 1698 estableció el principio de la enseñanza obligatoria bajo la dirección del Estado y del control de la Iglesia Católica (Gaulupeau, 1992, pp. 19-20).

Meneses señala que al surgir los sistemas educativos modernos con la Ilustración, la enseñanza media siguió considerándose propia de la «élite» de los hombres libres, quienes eran ajenos al trabajo físico. La distinción entre el hombre libre y el hombre

trabajador creó una separación entre la educación para la cultura, propia de las clases pudientes, y el entrenamiento para el trabajo, exclusivo de las clases inferiores, cuya labor consistía en los oficios manuales o el comercio (1991, p. 193).

Según este autor, el desarrollo económico y los avances de las ciencias, junto con la incipiente tendencia hacia la democratización de la educación, trajeron como consecuencia que al currículo humanista de las escuelas de nivel medio comenzaran a añadirse elementos de lenguas modernas y materias prácticas para el desarrollo de actividades comerciales, además de elementos de ciencias naturales.

En algunos países, como Alemania, se estableció un nuevo tipo de escuelas de enfoque que puede llamarse *vocacional*, al lado de las tradicionales; en otros, como Estados Unidos, en un mismo plantel comenzó a diversificarse el currículo, con un núcleo común obligatorio y materias optativas. Meneses concluye:

La confluencia de estos tres objetivos, importantes y al mismo tiempo difusos: educación cultural (para las clases altas); educación vocacional (para las clases medias); y el imperativo democrático de la educación para todos, dio origen a una vía media: ni educación exclusiva para la cultura, ni educación exclusiva para el trabajo, sino más bien una formación general que incluyera, en diversas medidas y formas, los requerimientos vocacionales de los alumnos (Meneses, 1990, p. 194).

El sistema educativo francés

En los países católicos el desarrollo de nuevos planteles educativos, inspirados en el modelo de los Países Bajos y ante la decadencia de las universidades, fue desarrollado sobre todo por la Compañía de Jesús, creada por Ignacio de Loyola en 1540. Los jesuitas abrieron su primer colegio en Francia en 1556. Su pedagogía, codificada en la *Ratio Studiorum* de 1599, se inspiraba expresamente en el *modus parisienses*, que San Ignacio había experimentado personalmente en los bancos del Colegio de Montaigu. En 1640 los colegios jesuitas eran ya 70 y en 1760 más de cien (Gaulupeau, 1992, pp. 31-33).

Se debe subrayar que la expansión de los nuevos planteles, de donde se derivan los planteles de enseñanza media modernos, no eran escuelas pensadas para atender al grueso de la población,

sino sólo a los hijos de los grupos privilegiados. Pasados los momentos álgidos de la lucha contra la herejía desapareció el interés por instruir a los campesinos. Incluso los autores más importantes de la Ilustración se preocuparon solo por la educación de las élites y descartaban expresamente la del pueblo en general.

Un pensador poco conocido, La Chalotais, escribió hacia 1760: «El bien de la sociedad demanda que los conocimientos del pueblo no lleguen más allá que sus ocupaciones». Pero quien se dirigió a él para felicitarlo por tales ideas fue nada menos que Voltaire, el más famoso de los pensadores de la Ilustración francesa, quien le escribió: «Agradezco a Ud. que proscriba el estudio entre los trabajadores». En el mismo tenor, Rousseau escribió en *La Nueva Eloísa* (1761): «No eduqueis al hijo del campesino, porque no le conviene ser instruido» (Gaulupaeu, 1992, p. 21).

El pensamiento ilustrado, al destacar las nociones de libertad y democracia e igualdad de los ciudadanos ante la ley, era más congruente con la idea de un sistema educativo universal que con el esquema anterior, en donde la enseñanza estaba reservada a las élites.

Por ello se entiende que los sistemas educativos modernos se desarrollaran a partir de entonces, siguiendo el ejemplo de Prusia, que desde la primera mitad del siglo XVIII, con el Rey Sargento, Federico I, inauguró el concepto moderno de un sistema de educación básica de alcance universal, obligatoria y, por tanto, gratuita o fuertemente subsidiada.

Algunos líderes de la Revolución francesa simpatizaban con esa concepción, pero la idea enfrentaba claras resistencias. En sus *Observaciones sobre el sistema actual de instrucción pública*, Destutt de Tracy escribió en 1801:

Los hombres de la clase obrera necesitan pronto del trabajo de sus hijos y los niños mismos necesitan adquirir tempranamente el conocimiento y, sobre todo, el hábito y la costumbre del trabajo pesado, al que están destinados. Por lo tanto no pueden perder demasiado tiempo en la escuela... en todo Estado bien administrado, pues, debe haber dos sistemas completos de enseñanza, que no tienen nada en común (Gaulupeau, 1992, p. 68).

Las instituciones francesas modernas, incluyendo las educativas, tienen sus raíces en las establecidas por Napoleón a principios

del siglo XIX. La ley de 1802 había suprimido las escuelas centrales, creando en su lugar los liceos, a cargo del Estado central, y los colegios, a cargo de municipios o particulares. Bonaparte profundizó esta reorganización con su ley de 1806, que estableció las bases del sistema educativo con la *Universidad Imperial*.

Contra lo que su nombre podía hacer pensar, esta no se limitaba a la enseñanza superior. Por el contrario, se trataba de un sistema que organizaba al país en *academias*, circunscripciones regionales que tenían al frente un *rector* pero que comprendían no solo a los profesores de las facultades superiores (de derecho, medicina, etcétera), sino también a los liceos y colegios, que eran los establecimientos de enseñanza media entre las escuelas elementales y la facultad.

En principio, los maestros de las escuelas elementales (institutores) formaban parte también de esas *academias* pero en realidad estaban al margen de ellas. Como escribe un historiador de la educación francesa:

La Universidad fue establecida por Napoleón, hace 200 años, como una congregación laica, dirigida por un Gran Maestro. Era la idea de un cuerpo docente. Así entendida, la Universidad englobaba a los profesores de liceos y colegios, así como a los de las facultades y, al menos teóricamente, a los maestros de primaria. Pero lo que interesaba al Emperador eran los liceos, la escuela de los notables. En cuanto a la escuela del pueblo, se vería más tarde. En sus orígenes, el sistema educativo francés estaba formado por dos redes distintas. Su historia es la del proceso de unificación de ambos (Prost, 2003, p. 7).

El modelo napoleónico privilegió, pues, la formación de élites, sin prestar especial atención a las escuelas elementales. Para ver desarrollarse estas habría que esperar a Guizot y a su ley de 1833, la cual reconoció la utilidad pública de la escuela. Lentamente mejoraron sus medios y métodos y su profesorado se profesionalizó. La Iglesia conservó, por mucho tiempo, una influencia preponderante, pero al final, confesional o no, la escuela para todos estaba en marcha a mediados del siglo XIX:

- 1833: la ley Guizot obliga a los municipios a sostener escuelas elementales y a las cabeceras departamentales para establecer escuelas normales para maestros.

- 1850: la ley Falloux suprime el monopolio estatal sobre la educación y establece la libertad de enseñanza en el nivel de secundaria: cualquier ciudadano de más de 25 años que tuviera el bachillerato y al menos cinco años de experiencia docente podía abrir una escuela de ese nivel.
- 1867: la ley Duruy extiende la gratuidad educativa, permitiendo a los municipios que financien las escuelas elementales.
- 1881-1882: las leyes Ferry establecen la gratuidad (1881) y luego la obligatoriedad y la laicidad (1882).
- 1886: la laicidad es reforzada por la ley Goblet. (Cfr. Gaulupeau, 1992, pp. 49-63 y Prost, 2003, pp. 7-8).

En contraste con las opiniones contrarias a la generalización de la enseñanza elemental de los ilustrados de fines del XVIII y principios del XIX, quienes propugnan dicha generalización en este último siglo lo ven como un elemento necesario para la cohesión social y un prerequisite necesario para la igualdad y la democracia auténticas:

- La enseñanza primaria universal es ya una de las garantías del orden y de la estabilidad social (Guizot, 1833).
- Mientras persista la desigualdad de educación, os aseguro, jamás alcanzareis la igualdad de derechos, no la igualdad teórica, sino la real (Jules Ferry, 1870).

El siglo XIX fue el de la universalización de la escuela elemental, en tanto que la enseñanza media permaneció como una red escolar diferente, reservada a un grupo reducido de hijos de las familias más acomodadas. Como señala Antoine Prost, el sistema educativo francés está construido según dos *órdenes* distintas: el de las escuelas secundarias y el de las primarias. Su historia es la del proceso de unificación de ambos (2003, p. 8). Claude Lelievre coincide:

Lo que Jules Ferry y sus amigos republicanos establecieron no fue, pues, una escuela institucionalmente única, sino una escuela dividida. Por un lado la escuela del pueblo, «el orden de la primaria», sublimado y reforzado por las escuelas primarias superiores o los cursos complementarios. Por otro, la escuela de los privilegiados,

«el orden de la secundaria» con sus clases elementales: esta última distribuye la cultura general que implica el ejercicio del poder; lleva a los puestos de cuadros superiores de la administración y la industria y da acceso a las profesiones liberales (2004, p. 31).

La adición de subsistemas añadidos en ambos tipos de escuela (*órdenes escolares*) atiende necesidades intermedias: las escuelas primarias ven surgir escuelas primarias superiores y cursos complementarios para dar instrucción adicional a los alumnos que terminan la enseñanza primaria usual y requieren más instrucción y, a la vez, están en condiciones de prescindir de un trabajo remunerado por algunos años más. Por otra parte, en colegios y liceos hay alumnos cuyos padres los envían allí inicialmente pero los retiran antes del bachillerato, y para quienes se desarrollan cursos de enseñanza secundaria especial (Prost, 2003, p. 8).

Esta primera diversificación había comenzado a ocurrir tiempo atrás: la expulsión de los jesuitas de Francia dio lugar a un debate pedagógico análogo a los que de tiempo en tiempo enfrentan a los partidarios de una enseñanza media *prope-déutica*, que busca preparar al alumno para la universidad, con contenidos *humanistas* (lenguas y letras clásicas), con los que buscan una diversificación, con amplios segmentos *vocacionales*, enfocados a preparar para el trabajo.

En 1762 se discutía si los colegios que manejaba la orden de San Ignacio debían pasar a ser controlados por la Iglesia o por el Estado, y si el latín debía ceder espacio a favor del francés, las lenguas extranjeras, las ciencias, la geografía y la historia contemporánea. Para asegurar el nivel de los profesores que sustituirían a los jesuitas, se estableció en 1766 el concurso de la agregación (Cfr. Gaulupeau, 1992, pp. 40-41).

El proceso de democratización y masificación del sistema educativo siguió su marcha secular durante el siglo xx: si el xix fue el siglo de la escuela elemental para todos, el xx sería el del colegio e, incluso, el liceo, para todos. La idea inicial del nivel medio de la escuela, de reclutar a las élites a partir de una base social menos restringida, fue dejando el lugar a la ambición de hacer más igualitaria a la sociedad, por medio de la escuela (Gaulupeau, 1992, p. 111).

A principios del siglo xx, la reforma educativa de 1902 reestructuró el nivel de secundaria, creando dos ciclos (uno de cuatro años seguido por otro de tres) y varias secciones: dos en el primer ciclo (con y sin latín) y cuatro en el segundo (latín-griego; latín-lenguas; latín-ciencias; lenguas-ciencias). La edad de escolarización obligatoria, que en 1882 se había fijado de los seis a los 13 años, se extendió hasta 14 años en 1936 y hasta los 16 en 1959. Ya en 1947 el Plan Langevin-Wallon proponía llevarla hasta 18 años (Prost, 203, p. 9).

Como había ocurrido cien años antes con la universalización de la escuela primaria, a principios del siglo xx, la generalización de la enseñanza media se asociaba con la igualdad social. En 1921 Ferdinand Buisson, brazo derecho de Ferry, decía:

Ha llegado la hora de que el régimen escolar refleje el régimen social. Este último es gobernado y se transforma por el empuje incesante de una democracia que, de una generación a la siguiente, se democratiza cada vez más... por ello todos los proyectos que vemos entrecruzarse tienen un elemento en común: tienden a abolir la desigualdad establecida hoy a priori entre los niños, todavía más que entre los adultos... hoy no podemos seguir fingiendo que nuestra sociedad, pese a su apariencia democrática, divide desde su nacimiento a los niños de la nación en dos categorías que trata de manera diferente. Por una parte cinco millones de hijos de obreros, campesinos y trabajadores manuales a quienes ofrece la enseñanza elemental que termina a los 13 años. Por otra trescientos mil niños que seguirán haciendo estudios largos y hermosos y adquirirán así la certeza de ser la élite de la sociedad del mañana. ¿Y por qué reciben tal privilegio? Porque sus padres pueden pagar la educación secundaria... tal diferencia de trato entre estas dos clases se nos está volviendo insoportable (en Lelievre, 2004, pp. 51-52).

Marion Damas recuerda que la idea de la escuela única estaba ya en germen desde el fin de la Primera Guerra Mundial, entre el grupo llamado Compañeros de la Nueva Universidad: separar de origen a los franceses en dos clases, y mantenerlos así para siempre, es ir en contra del sentido común, de la justicia y del interés nacional... los padres han hecho guardia en las mismas trincheras, los hijos pueden seguramente sentarse en las mismas bancas (2003, p. 75).

Damas apunta también: la evolución de los planteles de secundaria está marcada desde hace más de medio siglo, por una gran continuidad, contra lo que pueden hacer creer los debates e inclusive las polémicas que se repiten regularmente a propósito de este eslabón débil del sistema educativo. Esta evolución fue lenta al principio y luego se aceleró a partir de los años sesenta, pero a lo largo de las décadas se ha tratado siempre de constituir una escuela fundamental que reciba a la totalidad de cada cohorte de edad, hasta el fin de la escolaridad obligatoria (2003, p. 75).

Las etapas de la generalización de la enseñanza media en Francia se resumen así:

- 1937: planteamientos no concretados durante el gobierno del Frente Popular.
- 1947: propuestas también no concretadas en el Plan Langevin-Wallon.
- 1963: reforma Fouchet: creación de los Colegios de Enseñanza Secundaria, que reúnen en un solo lugar a todos los alumnos de una misma cohorte pero todavía con tres tipos de programas diferentes en cada establecimiento
- 1975: reforma Haby: suprime los tres tipos de programas; el colegio único nace realmente, pero sólo para los dos primeros años, ya que al terminar el segundo grado de la secundaria hay una etapa de orientación, y un cierto número de alumnos dejan la escuela para prepararse a un certificado de aptitud profesional.
- 1989: ley del 10 de julio. Formaliza el objetivo de llevar, en un lapso de diez años, al conjunto de cada cohorte al menos al certificado de aptitud profesional (al final de la enseñanza media básica), y a un 80 por ciento al nivel del bachillerato.

Sin embargo, el propósito por universalizar la enseñanza media no fue fácil de alcanzar, ni siquiera en uno de los países más desarrollados del mundo, como es Francia, a finales del siglo xx.

La meta de 1989 de que en el año 2000 un 80 por ciento de cada cohorte de jóvenes llegara a obtener el certificado que consagra el fin de ese nivel educativo, el famoso diploma de bachillerato (el *bac*), no pudo ser alcanzada. Aunque se hicieron avances sustanciales, la proporción de cada cohorte que llega al *bac* se mantiene desde hace varios años alrededor del 70 por ciento.

Este hecho conllevó a no pocas personas, incluyendo a partidarios de ese ambicioso propósito, a reflexionar sobre su viabilidad y sobre la forma en la cual la enseñanza media podría organizarse para atender a todos los jóvenes de cada generación de manera pertinente a sus circunstancias reales. Sin ser sencillo precisar la forma en que deberá hacerse, la idea básica es que la educación media debe diversificarse si quiere atender de manera pertinente a un alumnado heterogéneo en cuanto a capacidades, intereses y condiciones reales.

Luc Ferry, ministro de Educación de Francia en 2003, en una conferencia dirigida a los miembros de la Asociación Francesa de Administradores de la Educación, expresaba la necesidad de hacer cambios y la dificultad de precisarlos:

Ustedes conocen tan bien como yo la problemática de la enseñanza media única. Algunos observadores dicen: es una farsa, una fachada, hay que acabar con la secundaria única y volver a establecer la enseñanza profesional y la selección al final del segundo grado para reestablecer una real diversidad de programas en los grados siguientes. Otros, en cambio, dicen: no, el ideal de la enseñanza media única es un ideal democrático; no se debe abandonar, hay que mantenerlo.

Como se veía claro que en esa escuela, que de única solo tenía el nombre, había una tasa excesiva de fracaso, se trató de introducir un poco de diversidad... todos sabemos que esas variantes no responden al verdadero problema que se plantea por el hecho de que el fracaso escolar en la enseñanza media se mantiene sin cambios desde hace prácticamente diez años. Sabemos bien que cuando unos jóvenes están en situación de fracaso durante dos, tres, cuatro o cinco años, o tal vez más, no viene al caso ponerlos de nuevo a leer a Balzac... no porque queramos bajar el nivel, sino porque sabemos que rechazan la vida escolar, que viven en un estado de rechazo y odio que no son compatibles con la educación general en su forma tradicional, o incluso renovada.

Hay que hacer algo: no se puede dejar al alumno en esa situación intolerable, porque el fracaso conduce al rechazo y el desprecio de sí mismo, y quien se desprecia y detesta a sí mismo pasa en seguida a detestar a los demás. La violencia en nuestras escuelas está estrechamente ligada a esta situación de fracaso en la que se mantiene un número demasiado grande de jóvenes. Había, pues, que proponer algo. Lo que propuse no es ni mantener el colegio único,

ni tampoco reestablecer el nivel de orientación hacia uno u otro tipo de escuela al final del segundo año de la secundaria. Propuse mecanismos de alternancia que permitan a los alumnos permanecer en la escuela, seguir en la lógica de la educación general, pero salir dos o tres tardes a la semana a descubrir oficios en la vía profesional...

Lo que me interesa realmente es que todos los alumnos tengan una oportunidad real de tener éxito en algo en su vida, lo que es muy importante. Creo que necesitamos la diversidad de opciones escolares, pero también mecanismos que permitan transitar de unas a otras, para mantener el ideal republicano (Toulemonde, 2003, p. 81).

En un análisis del efecto que tiene sobre la secundaria donde la totalidad de los miembros de cada cohorte de alumnos termine la primaria, pero lo haga con diversos niveles de logro, dos investigadores franceses complementan las reflexiones de Ferry:

La eficacia de la escuela primaria es muy variable, según los alumnos, los grupos y las escuelas. Esta diversidad hace que un número no despreciable de alumnos, de 10 % a 20 % según las estimaciones, entran al primer grado de la enseñanza secundaria sin contar con las herramientas intelectuales necesarias para la continuación de la escolaridad en ese nivel.

Para los años de 1992 a 1997 la proporción de alumnos que comenzaban la secundaria sin dominar las competencias básicas en lectura varió entre 9 % y 14.9 %, y en matemáticas entre 17.4 % y 33.3 %. En 1997, 9.6 % de los alumnos no dominaban las competencias básicas ni en lectura ni en matemáticas. Se sabe que esos alumnos están condenados al fracaso. Es dramático para ellos, porque padecen una escolaridad sin futuro, lo que es destructivo en lo inmediato y presagia exclusión, desempleo y marginalidad al dejar la escuela.

Esto también tiene pesadas consecuencias para las escuelas, pues es sabido que la violencia se presenta sobre todo entre los alumnos de los grupos de bajo rendimiento, y entre los malos alumnos. De ello se deriva una serie recurrente de cuestiones que impactan fuertemente a la opinión pública: las que tienen que ver con la violencia y con los distintos tipos de escuela. Estamos ante un mal social mayor (Ferrier y Safra, 2003, p. 73).

Las inquietudes sobre la problemática de la generalización de la educación media no son exclusivas del ministro Ferry, sino

que son ampliamente compartidas entre los educadores y los estudiosos del fenómeno. Muestra de ello son algunas publicaciones recientes.

En 2002 apareció el libro de Stéphane Beaud titulado *80 % con el bachillerato, ¿y luego?*, basado en un extenso trabajo de campo que duró una década, de 1990 a 2000. La obra recoge los puntos de vista de un gran número de jóvenes de un barrio popular con elevada proporción de migrantes sobre la extensión de la escolaridad que se produjo, sobre todo, a partir de la política de llevar al menos al 80 % de cada generación hasta el nivel de bachillerato. Los entrevistados manifiestan la ambivalencia de la situación, que genera inicialmente amplias expectativas para desembocar en muchos casos en el desempleo y la frustración.

Un artículo de 2003 de García y Poupeau recuerda que, hasta 1990, el debate francés sobre la igualdad de oportunidades estuvo dominado por la controversia entre la teoría de la reproducción de Pierre Bourdieu y el modelo de elección racional utilizado por Raymond Boudon. En la última década del siglo pasado se introdujo el concepto de *democratización educativa*, con la distinción entre *democratización cuantitativa y cualitativa*, introducida desde 1986 por Antoine Prost.

De 2000 es otro libro importante, publicado por Francois Dubet y Marie Duru-Bellat, con el sugerente título *La hipocresía escolar: por un colegio finalmente democrático*. La obra comienza señalando que el modelo de secundaria única, surgido en Francia durante los años cincuenta del siglo xx, trataba de conservar, a la vez, *el modelo de una excelencia escolar reservada a la élite*, de los antiguos liceos, *al tiempo que se abría a todos los alumnos* en la tradición de las escuelas primarias populares. Dubet y Duru-Bellat añaden:

Este propósito no carecía de grandeza, pero se enfrenta hoy a las desigualdades escolares y sociales, las pruebas y las dificultades de los maestros, el sufrimiento de los alumnos, su apatía y, a veces, su violencia (2000, p. 7).

El análisis prosigue planteando los dilemas a los que se enfrentan los educadores y las autoridades responsables del sistema educativo:

A qué objetivo dar prioridad, ¿a la búsqueda de la excelencia y a la tasa de los que llegan al penúltimo año, o al de recibir a todos los aspirantes, asegurando una orientación positiva a cada uno? ¿Hay que respetar el principio de heterogeneidad y el rechazo absoluto de cualquier variante curricular en la secundaria, aceptando la fuga de los mejores alumnos hacia escuelas menos cuidadosas en cuanto a la formación de los grupos que, contra las directrices del ministerio, agrupan a los mejores en grupos selectos? Estas tensiones son desgarradoras. Hoy existe un abismo que muchas veces da vértigo, entre los textos que enuncian tranquilamente principios a los que es difícil oponerse frontalmente, y las prácticas reales, que consisten en hacer lo que se puede con los alumnos, los maestros y las condiciones de trabajo que se tienen.

Los autores concluyen: ninguna sociedad podría cerrar los ojos mucho tiempo ante una brecha tal entre los principios que defiende y su puesta en práctica (2000, p. 13). Los autores de la obra resumen su posición frente a los dilemas anteriores en la forma siguiente:

Optar por la secundaria única no es decidir entre la primaria y el liceo de antaño, sino afirmar la vocación propia de un nivel del sistema educativo, aceptar terminar con la selección, esbozar los contornos de una cultura común e imaginar otras maneras de organizar el trabajo de alumnos y maestros (2000, p. 7).

El caso de España

La influencia educativa de Francia ha sido importante en México, sobre todo a fines del siglo XIX y principios del XX, pero lo ha sido todavía más en España, a veces como modelo a seguir y otros, tal vez a evitar. Un momento de especial influencia fueron los inicios del siglo XIX, marcados por la Revolución francesa y el régimen de Napoleón. De la Orden señala que la influencia francesa fue clara en el Informe Quintana, de 1813, que el autor considera la primera propuesta educativa moderna de su país, *representativo de las ideas pedagógicas del primer liberalismo español*. La principal novedad de dicho informe era la propuesta de creación de la enseñanza secundaria en el contexto de la organización de la educación en tres tramos o niveles diferenciados: primeras letras, segunda enseñanza y enseñanza superior (2000, p. 2)

Los primeros institutos de segunda enseñanza se establecieron hacia 1837 y el nuevo nivel se fue consolidando con las dos grandes normas reguladoras de la educación española en el siglo XIX: el Plan Pidal (1845) y la Ley Moyano (1857). Otros avances importantes hacia el modelo de educación secundaria en el siglo XX fueron el reconocimiento de la continuidad educativa entre enseñanza elemental y secundaria en la legislación del período revolucionario (1868-1874), y la reforma del Bachillerato en 1892 (De la Orden, 2000, pp. 2-3).

En la primera mitad del siglo XX los rasgos del modelo español de educación secundaria no se modificaron de manera importante; los graves conflictos sociales por los que atravesó el país en esas décadas se vieron marcados más bien por los conflictos entre grupos antagónicos en todos los ámbitos, incluido el educativo.

El avance que se dio en Francia y en otros países europeos en dirección de la extensión y modificación de la educación secundaria no comenzó a darse en España hasta la Ley General de Educación de 1970, con

la incorporación del primer ciclo de la tradicional enseñanza media a la educación básica obligatoria, ampliada hasta los 14 años. A partir de este momento, la educación secundaria en su primera fase dejó de ser la línea curricular e institucional paralela a la primaria a partir de los 10 años, seguida por los alumnos de las clases más favorecidas como canal privilegiado para el acceso a la Universidad y, en consecuencia, a los más altos niveles de la estructura laboral y socioeconómica en general. La nueva Educación General Básica, común para todos los niños españoles de 6 a 14 años, al menos había retrasado en cuatro años la edad de discriminación educativa y ampliado significativamente las posibilidades de seguir los estudios secundarios superiores. La formación profesional paralela al Bachillerato tampoco pudo superar el carácter de vía no atractiva al convertirse de hecho en la alternativa para los que no lograban cumplir las exigencias de graduación en la Educación General Básica. Pero el camino de la democratización educativa, alumbrado en el siglo XX y decididamente emprendido en Europa, tras la segunda Guerra Mundial, se había iniciado en España. Se va abriendo paso la idea de que la educación secundaria no puede identificarse exclusiva, y quizá ni prioritariamente, con la preparación para los estudios

universitarios sino con la culminación de la formación general (intelectual, social y profesional) para hacer frente a las exigencias de la vida en el seno de las sociedades contemporáneas (De la Orden 2000, pp. 4-5).

Al referirse a la situación actual, De la Orden se refiere a las dificultades que deben enfrentar las instituciones de enseñanza secundaria para cumplir un propósito social tan ambicioso, y señala que la escuela no parece estar preparada para sustituir a la familia y a las iglesias y otras organizaciones que jugaban tradicionalmente un papel importante en la socialización, como muestra, en opinión del autor:

[...] la situación de conflicto y, a veces, de pura violencia, especialmente en las escuelas secundarias a las que hoy asisten adolescentes y jóvenes cuyo origen familiar y socioeconómico les situaba en la franja de los excluidos de la enseñanza media tradicional (2000, p. 6).

Con palabras que recuerdan las de los autores franceses que tratan el mismo tema, y que deberían tenerse en cuenta al diseñar cualquier política que busque atender la problemática actual de la secundaria mexicana, de la Orden añade:

Un problema crítico en el proceso de adaptación de la educación secundaria al nuevo perfil axiológico de las sociedades democráticas contemporáneas, y a las nuevas circunstancias socioeconómicas y laborales surge, sin duda, de la necesidad de adaptar el currículo y las estrategias educativas a un alumnado fuertemente diversificado, a adolescentes y jóvenes con distintos grados de motivación académica, niveles muy diferentes de aptitud intelectual, de conocimientos y de estatus socioeconómico que se proyectan en una amplísima gama de intereses y aspiraciones profesionales (2000, p. 6).

El sistema educativo de los Estados Unidos

142

Una experiencia diferente, pero que tiene lecciones similares, es la del sistema educativo de los Estados Unidos de América. El país nació a la vida democrática como resultado de la revolución de independencia, con menos lastres del *antiguo régimen* a diferencia de los que tenían los países europeos que se modernizaban. Se entiende que los ideales de la Ilustración se manifesta-

ran en forma más clara que en otros lugares y no sorprende que la joven nación fuera la primera en adoptar el modelo prusiano de un sistema educativo, el cual pretendía ser universal, al menos en su primer nivel.

El historiador Richard Hofstadter recuerda que hay una gran coincidencia en señalar la gran importancia que dan a la educación numerosos pensadores americanos, y la opinión pública en general. Hofstadter cita el discurso de despedida de George Washington, quien insistía en promover instituciones para la difusión general del conocimiento; cita también las palabras escritas poco después, en 1816, por Jefferson: si una nación espera ser, a la vez, ignorante y libre, espera algo que nunca ha ocurrido y jamás ocurrirá (Cfr. Hofstadter, 1963, pp. 299-300).

Pero nuestro autor señala que, si se pasa de la retórica del pasado a las realidades del presente, se descubre la existencia de algo importante que falta en la pasión americana por la educación. Precisa que el historiador cuidadoso descubre que, junto a declaraciones solemnes a favor del desarrollo de un sistema masivo de educación, el apoyo real dado a tan generosa idea ha sido insuficiente, lo cual conllevó a que sus alcances reales se queden limitados con respecto a los ideales perseguidos en teoría.

Hofstadter cita a Horace Mann, uno de los líderes educativos más importantes de la primera mitad del siglo XIX en los Estados Unidos. Refiriéndose a uno de los mejores sistemas educativos estatales, el de Massachussets. Mann decía en 1837 que el nivel promedio era muy bajo, al grado de que:

Más de 11 de cada 12 alumnos de las clases de lectura en nuestras escuelas no comprenden el sentido de las palabras que leen. Mann añadía que una parte de la comunidad era tan apática respecto a las escuelas públicas que no hacía nada por apoyarlas, en tanto que el sector acomodado las deja de lado y está enviando a sus hijos a escuelas privadas (1963, p. 302).

En 1870, cuando el país estaba en vísperas de un gran crecimiento de la enseñanza secundaria, el director de una escuela normal de Minnesota declaraba: «Escuelas y maestros pobres son mayoría en todo el país... cientos de nuestras escuelas son poco más que clubs juveniles indisciplinados».

Hofstadter cita críticas similares de 1892 y 1902. Luego, matizando las opiniones que él cita, añade que el juicio sobre el sistema educativo americano será más positivo si se le evalúa teniendo en cuenta los propósitos con los cuales fue creado, y no en relación con unos estándares de perfección abstractos:

El sistema americano de escuelas públicas pretendía acoger un alumnado vasto, heterogéneo y móvil, de orígenes diversos, ocupado en múltiples tareas, y forjarlo para que formara una nación, alfabetizándolo y dándole al menos la competencia cívica indispensable para el funcionamiento de las instituciones republicanas. Y eso el sistema educativo lo consiguió (1963, p. 305).

Un sistema educativo así debía atender públicos diferentes, con expectativas muy diversas, incluyendo minorías acomodadas y la masa popular. Para atender a las segundas, el sistema comprendía un número grande de escuelas públicas modestas, cuyos maestros no eran muy preparados. El estatus de los docentes es un indicador interesante del nivel real de las escuelas, que el autor citado en este apartado utiliza ampliamente. En muchos casos, hay evidencias claras de que los maestros eran de bajo nivel social y mal pagados. Se refiere a la expresión de un ministro de Delaware que, en 1725, comentaba que cuando un barco de esclavos llega al río, los que necesitan un instructor para sus hijos dicen: «vayamos y compremos un maestro». (1963, p. 313).

Numerosas citas confirman el bajo nivel social de los maestros. Aparentemente el sistema educativo de los Estados Unidos estaba atrapado en un círculo vicioso: la profesión docente atraía a personas de pobres antecedentes, y la sociedad no estaba dispuesta a pagar salarios elevados a tales maestros.

Según Hofstadter, el círculo vicioso comenzó a romperse hasta la primera mitad del siglo XIX, cuando la tarea de los maestros comenzó a profesionalizarse gracias a dos factores: la introducción del sistema *graduado* y la *feminización* de la profesión.

Hasta principios del siglo, al igual que en los países europeos, las escuelas elementales americanas no tenían grados, sino que todos los alumnos formaban un solo grupo, al cual el maestro atendía como podía. Hacia 1820 se introduce el sistema de grados que hoy parece el único posible. Para 1860 el sistema *graduado* era ya el normal.

Hasta 1830, la gran mayoría de los maestros eran varones, pero en 1860 las mujeres ya eran mayoría en algunos estados, tendencia que la Guerra de Secesión aceleró, de manera que en 1870 las mujeres conformaban ya un 60 por ciento del total del magisterio, y para 1900 constituían más del 70 por ciento.

Los Estados Unidos comenzaron a crear un sistema de educación secundaria en gran escala hacia 1870, y solo en el siglo xx se hizo realidad la idea de un sistema masivo de escuelas secundarias (*high schools*) públicas (323).

Escribiendo a principios de la década de 1960, Hofstadter precisa que, para comprender la evolución del sistema educativo americano, es necesario tener presentes algunas peculiaridades, en especial sus supuestos democráticos y la universalidad de sus propósitos. Y añade:

Fuera de los Estados Unidos no se da por supuesto que todos los niños deben ser escolarizados durante tantos años, o de manera tan uniforme. Los sistemas educativos de la mayor parte de los países europeos estaban diseñados expresamente en función de sus sistemas de clases sociales, aunque han ido cambiando en épocas recientes.

En Europa los niños van a la escuela juntos solo hasta los diez u once años de edad; después siguen caminos separados, en escuelas especializadas o, al menos, con currículos especiales. Después de los 14 años de edad, alrededor del 80 por ciento ha terminado su educación formal y el resto ingresa a escuelas académicas preuniversitarias. En los Estados Unidos, los niños deben permanecer en la escuela hasta los 16 años o más, y la proporción que sigue a la educación superior es mayor que la que en Europa va a planteles académicos de educación media superior.

Los americanos prefieren también mantener a los alumnos de educación secundaria bajo un solo techo —generalmente una escuela media de propósito general de la localidad (*comprehensive community high school*)— y en un solo programa de estudios, aunque no siempre con un currículo único. Idealmente los alumnos no deben ser separados, ni social ni académicamente, según su clase social, aunque las inmisericordes realidades sociales de la pobreza y los prejuicios raciales intervienen para preservar la mayor parte de la selectividad de clase que nuestra filosofía educativa democrática repudia.

En cualquier caso, la decisión sobre el destino vocacional último de cada alumno no se debe tomar tan pronto en los Estados Unidos como en otros países, así sea únicamente porque tal

decisión no se ve forzada por las exigencias de una clasificación educativa temprana. En los Estados Unidos incluso la formación profesional especializada se difiere hasta el posgrado o, a lo más, a los dos últimos años del primer nivel de educación universitaria (*college*). La educación americana atiende a más alumnos durante más tiempo. Es más universal, más democrática, con un paso más cómodo, menos rigurosa. Es, también, más derrochadora de recursos: los sistemas basados en la clase social desperdician los talentos de los niños de sectores menos privilegiados; la educación americana tiende a desperdiciar el talento de manera más general (Hofstadter, 1963, pp. 323-324).

Nuestro autor añade que esa diferencia entre los sistemas educativos americano y europeo no era tan clara en los inicios de ambos, ya que la educación secundaria de los Estados Unidos era similar a la del viejo continente hasta finales del siglo XIX, cuando surgió el sistema masivo de educación en ese nivel. Hasta 1870, según Hofstadter, la clase social, como en Europa, era la principal determinante de la escolaridad que un niño recibiría a partir de los 13 o 14 años. Los padres acomodados que podían pagar colegiaturas elevadas y tenían aspiraciones intelectuales o profesionales para sus hijos podían enviarlos a escuelas privadas que, en muchos casos, eran internados. Luego, las aspiraciones democráticas y las necesidades crecientes de una sociedad que se industrializaba rápidamente coincidieron en reforzar la tendencia a la generalización de la educación secundaria: tanto la igualdad como la utilidad ganarían si se extendía la educación pública gratuita. Reiterando la apreciación positiva expresada antes, Hofstadter emite el siguiente juicio:

Dígase lo que se diga sobre el desempeño cualitativo de las escuelas de nivel medio superior de los Estados Unidos... nadie podrá negar que la educación gratuita masiva de los jóvenes en ese nivel fue un logro destacado en la historia de la educación; un ejemplo notable de nuestro deseo de que la escuela sea un instrumento de movilidad social y oportunidades para las masas. Como hay mucho que decir sobre los problemas curriculares de las escuelas medias, es importante subrayar el valor positivo de tal logro y destacar que, por sus rasgos democráticos, aunque no por sus estándares académicos, las escuelas medias norteamericanas han sido imitadas, hasta cierto punto, por los sistemas educativos europeos, en la última generación (1963, pp. 325-326).

Los temas curriculares y de organización de los planteles de educación media a los cuales alude el párrafo anterior son tratados por Hofstadter como sigue.

La transformación de las escuelas medias en instituciones de masas alteró drásticamente su carácter. A principios del siglo xx, la reducida clientela de la *high school* era todavía muy selectiva. En la mayoría de los casos sus alumnos estaban en ellas porque querían, porque ellos y sus padres habían aprovechado la inusual oportunidad que ofrecía la *high school*... el gran cambio que ha afectado la *high school* es que antes asistir a ella era algo plenamente voluntario, lo que la hacía muy selectiva, mientras que ahora es obligatoria y no selectiva, al menos hasta los 16 años. Durante los años en que se dio el fenomenal crecimiento de la *high school*, los pensadores progresistas y los sindicatos luchaban contra el viejo mal industrial del trabajo infantil, y una de las formas más eficaces de oponerse a tal práctica consistió en elevar la edad de escolarización obligatoria...

Los jóvenes debían ser protegidos de la explotación, y había que proteger a los adultos del desempleo manteniendo a los jóvenes fuera del mercado laboral. Los alumnos de escuelas secundarias estaban en ellas no sólo sin selección, sino también, cada vez más, sin ganas: asistían no porque quisieran estudiar más, sino porque la ley los obligaba... Con el paso del tiempo, las escuelas se llenaron con una creciente proporción de alumnos dudosos, reticentes, o abiertamente hostiles.

Hofstadter concluye su alegato en términos similares a los que expresan Ferry, Ferrier y Safra a propósito del sistema francés en la actualidad:

Cuando el sistema de educación pública obligatoria se extendió para incluir la educación media, comenzó a ser dudoso que todas las personas puedan ser educadas, y pareció bastante claro que, en todo caso, no todas podían serlo de la misma manera. Se imponía un cambio... la necesidad de admitir grandes números de alumnos, con capacidades y objetivos diferentes, y la de ejercer una función de custodia en relación con muchos alumnos hizo necesario que las escuelas introdujeran una gran variedad en sus currículos (1963, p. 327).

Las experiencias de otros países

Algunos países, como el Reino Unido y los escandinavos, optaron más pronto por un enfoque unificado o comprensivo de la educación secundaria, con influencia del sistema norteamericano. Otras naciones, como Alemania, han mantenido durante más tiempo el enfoque diferenciado, más cercano al modelo europeo tradicional.

En ambos casos, al comenzar el siglo *xxi* los países con economías avanzadas han alcanzado tasas de escolarización cercanas al 100% no sólo en los primeros grados de la educación secundaria, sino en todo el nivel, hasta los 18 años de edad.

De los países latinoamericanos, algunos tienen niveles de escolaridad mejores a los de México, similares a los de España; otras naciones tienen una situación semejante a la de la nuestra; y otras presentan niveles claramente inferiores a las de nuestro país.

Germán Rama señala que, en la primera mitad del siglo *xx*, el acceso a secundaria en América Latina fue limitado, siguiendo el modelo europeo, que restringía el acceso a ese nivel a una minoría social, a la que brindaba una educación de calidad:

Dada la estructura ocupacional existía un dominante conjunto de ocupaciones que se podían ejercer siendo los titulares apenas alfabetizados... y un sector ocupacional, igualmente de volumen considerable, que reclamaba tan sólo una educación primaria cuyas bases eran la lecto-escritura y el dominio de la aritmética... El patrón europeo, transferido a América Latina, consistió en asegurar calidad académica y selección social en la población asistente a la educación secundaria (Rama, 2004, p. 1).

En general, la estructura de los sistemas educativos latinoamericanos comprende seis grados de enseñanza primaria y seis de educación secundaria o media, en los que se pueden distinguir dos ciclos de tres grados cada uno, que configuran la enseñanza media o secundaria básica y la media o secundaria superior.

La enseñanza primaria se estableció como obligatoria en los países de la región desde fines del siglo *xix* o principios del *xx*, por influencia de pensadores ilustrados o progresistas liberales, mucho antes de que el nivel pudiera generalizarse efectivamente, lo que todavía a principios del siglo *xxi* sólo es realidad en unos cuantos países, como los del Cono Sur, Costa Rica y Cuba.

Luego comenzó a incluirse el ciclo básico de la secundaria como parte de la escolaridad obligatoria: Chile hizo obligatorios los grados 7° y 8° desde 1964; Uruguay declaró obligatorios los tres años de la secundaria básica en 1974; México lo hizo en 1993, y la mayoría de los países de la región han tomado medidas similares en diversos momentos. En 2004 Chile ha sido nuevamente el primer país latinoamericano en seguir el ejemplo de los países más avanzados en extender la obligatoriedad escolar hasta el final del segundo ciclo de la enseñanza secundaria (Rama, 2004, pp. 3-5).

Consideraciones finales

El que tantos sistemas educativos coincidan en la extensión de la obligatoriedad a un número cada vez mayor de grados escolares, pone en evidencia que la tendencia no es gratuita, sino que responde a necesidades reales de las sociedades contemporáneas. Como apunta Germán Rama, que coincide con ideas expresadas antes:

El modelo de educación secundaria se corresponde con el carácter obligatorio de la misma.

En forma sintética se puede decir que las sociedades hoy desarrolladas asumieron que para el desempeño —tanto laboral como social— en una sociedad compleja se requiere de 12 años de escolaridad común. Con casi un siglo de diferencia lo que fue el modelo de educación primaria de fines del siglo XIX pasó a ser el modelo de fines del siglo XX, con la única diferencia que se consideró necesario un mayor número de años de formación para que las futuras generaciones tengan la capacidad de vivir y trabajar en sociedades y economías mucho más complejas (2004, p. 4).

Sin embargo, la experiencia de los países que emprendieron tempranamente la universalización de la secundaria muestra también que la tarea no es fácil, dada la heterogeneidad de los antecedentes y el contexto familiar y social de los alumnos, sobre todo en sociedades de grandes desigualdades, como las latinoamericanas. Por ello la universalización de la secundaria ha ido aunada a su diversificación, ya que el modelo académico que era funcional cuando el nivel era elitista no responde a las necesidades, expectativas y posibilidades de la mayoría de los

jóvenes; en este sentido son importantes las consideraciones de Arturo de la Orden, quien señala que en la actualidad una de las metas de la educación es el logro de una verdadera igualdad de oportunidades, y que ésta supone el compromiso de proporcionar a todos los adolescentes y jóvenes una formación general, una preparación para la vida adulta en el trabajo, el ocio, la familia y la sociedad y una preparación para seguir aprendiendo, bien en el nivel de educación superior, dentro de la enseñanza reglada, bien en las diversas modalidades de educación permanente. Y añade:

Una de las vías más importantes para el logro de estas metas ha sido la escuela comprensiva. En efecto, la comprensividad es una de las características diferenciales de la educación secundaria contemporánea que le permite adaptarse a su nueva función social (2000, pp. 6-7).

Nuestro autor hace una última consideración que parece fundamental para tratar de conciliar los polos de la tensión entre la aspiración de universalización de la educación secundaria y la heterogeneidad de condiciones reales de sus alumnos potenciales:

En resumen, creo que la somera descripción que precede permite afirmar que existen diferencias en la estructuración de la educación secundaria entre los diversos países de nuestro entorno cultural, pero al mismo tiempo se detecta una tendencia unitaria que apunta a la búsqueda de un modelo que garantice las ventajas básicas de la comprensividad como medio de enfrentarse a las exigencias sociales de una educación esencialmente igualitaria. Pero entendiendo que la igualdad verdadera, real, exige que el tratamiento educativo pueda diferenciarse para su adecuación a las exigencias y necesidades de sujetos y grupos diversos. Si hubiéramos de sintetizar esta idea en un lema podríamos decir que el mundo occidental camina hacia la oferta de educación secundaria estructurada de forma tal que pudiera ser percibida como «un óptimo de educación para cada uno», lo que supone no sólo una educación satisfactoria para cada individuo sino el máximo nivel de enriquecimiento del potencial de la sociedad en su conjunto (De la Orden, 2000, pp. 12-13).

Conclusiones

Las experiencias revisadas contienen lecciones muy valiosas para la toma de decisiones por parte de las autoridades educativas mexicanas. La universalización efectiva de la secundaria básica, en cumplimiento de lo que establece la normatividad desde 1993, implicará un esfuerzo importante, pero no sólo en términos cuantitativos, para la ampliación de la oferta en los lugares en que hay todavía una demanda no atendida. Los esfuerzos tienen que emprenderse con una estrategia de conjunto muy bien diseñada, que tome en cuenta varios puntos:

- El crecimiento previsible y necesario de la Educación Media Superior, para que el aumento del número de jóvenes que termine secundaria no se enfrente con un cuello de botella en el paso al siguiente nivel.
- El cumplimiento efectivo de la disposición que establece la obligatoriedad de la educación secundaria.
- La terminación de la primaria en edad normativa por el mayor número posible de niños, para evitar la deserción al final de ese nivel o al inicio de la secundaria.
- La ampliación de la cobertura de preescolar en forma realista, en plazos mayores a los contemplados hasta ahora, teniendo en cuenta su dificultad real.

Es importante señalar que la ampliación de la oferta no basta, porque una parte de la demanda no cubierta no lo es debido a la falta de capacidad instalada, sino a la no adecuación de la oferta en relación con las necesidades y circunstancias de una parte considerable de la demanda. Por ello el objetivo de universalizar efectivamente la secundaria en un plazo corto, así como el de ir avanzando en la ampliación de la cobertura de la Educación Media Superior, ello implicará una cuidadosa revisión del modelo educativo prevaleciente, considerando al menos:

- La revisión en profundidad del currículo, para aligerarlo y hacerlo congruente con enfoques pedagógicos modernos, orientados al desarrollo de habilidades intelectuales superiores, así como de actitudes y competencias.

- La inclusión en el diseño curricular de un grado suficiente de flexibilidad que tenga en cuenta la diversidad de circunstancias de los alumnos según el entorno familiar y social.
- La adecuación de la normatividad que rige el funcionamiento de los planteles incluyendo, sin contradecir el punto anterior, la eliminación de diferencias artificiales que no se justifican y obedecen solamente a inercias administrativas, como las que hay entre los subsistemas de las secundarias generales y técnicas.
- Una mejor integración de la secundaria con la primaria, incluyendo la supresión del certificado de la primera y, cuando proceda, el aprovechamiento de edificios y personal para atender a estudiantes de ambos niveles.
- El fortalecimiento de la oferta no convencional, en especial de telesecundarias, en localidades en que no sea viable la creación de planteles convencionales.

No sobra añadir que, como todo cambio profundo, para que una reforma de la secundaria consiga alcanzar sus objetivos, deberá prepararse e implementarse con todo cuidado, prestando especial atención a la capacitación de los maestros y a la preparación de los textos y materiales de apoyo correspondientes.

En particular es importante señalar que la diversidad de circunstancias de las entidades federativas y regiones del país hace razonable pensar que los cambios deban hacerse en formas y con ritmos diferentes en cada lugar. Para alcanzar la misma meta los caminos deberán ser diferentes, según los puntos de partida.

Referencias

- Beaud, S. (2002). *80 por ciento au bac... et apres? Les enfants de la democratization scolaire*. La decouverte.
- Collins, R. (1990). *Cuatro tradiciones sociológicas*. UAM.
- Damas, M. (2003). *Le college: entre unité et diversité*.
- De la Orden Hoz, A. (2000). *La educación secundaria en el siglo XX*.
- Dubet, F. y Duru-Bellat, M. (2000). *L'hypocrisie scolaire. Pour un college enfin démocratique*. Seuil.
- Ferrier, J. y Safra, M. (2003). *L'école primaire. En Toulemonde*.
- Ferry, L. (23 de marzo de 2003). Conferencia en el XXV Coloquio Nacional de la Asociación Francesa de Administradores de la Educación.
- García, S. y Poupeau, F. (2003). La mesure de la «démocratisation» scolaire. Notes sur les usages sociologiques des indicateurs statistiques. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (149), 74-87.
- Gaulupeau, Y. (1992). *La France a l'école*. Gallimard.
- Hofstadter, R. (1963). *Anti-intellectualism in American Life*. Vintage Books.
- Lelievre, C. (2004). *L'école obligatoire: pour quoi faire?*. Retz.
- Meneses Morales, E. (1991). *Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976*. CEE-UIA.
- Prost, A. (2003). L'histoire du systeme éducatif francais. En *Toulemonde*, 7-12.
- Rama, G. (2004). *Educación secundaria y educación preparatoria en México. Informe al Secretario de Educación Pública de México*. Mecanograma.
- Toulemonde, B. (2003). *Le systeme éducatif en France*. La documentation Francaise.
- Trow, M. (1961). The Second Transformation of American Secondary Education. *International Journal of Comparative Sociology*, II(September), 144-166.



El futuro de la Educación Media Superior: los retos de la universalización

Martínez Rizo, F. (2012). El futuro de la educación media superior: Los retos de la universalización. En Martínez Espinosa, M. A. (coord.), *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*, pp. 220-287. FCE-SEP.

Acceso al texto

Publicado originalmente en la obra La educación media superior en México. Balance y perspectivas, coordinado por Miguel Ángel Martínez Espinosa, pp. 220-287.

D. R. 2012, Fondo de Cultura Económica. Carretera Picacho Ajusco 227, 14110 Ciudad de México. Esta edición consta de 2 500 ejemplares impresos, más electrónicos. Este texto se encuentra en venta dentro de la web y también en algunas bibliotecas del país.

Permiso de publicación otorgado por Heriberto Eduardo Sánchez Cortés, subgerente de Gestión Editorial del Fondo de Cultura Económica. Junio de 2024.

Introducción

Para enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento y el mundo global del siglo **xxi**, las sociedades contemporáneas necesitan que sus sistemas educativos lleven a todos los jóvenes al menos hasta el fin de la educación media, hacia los 18 años de edad, y que lo hagan de manera que la gran mayoría tenga niveles adecuados de competencias clave —lectura y escritura, matemáticas y ciencias—, además de valores personales.

En la actualidad, de 10 jóvenes de una generación, el sistema educativo mexicano consigue que casi todos terminen la secundaria pero muchos de ellos con niveles insuficientes en las competencias mencionadas; solamente alrededor de la mitad termina la enseñanza media superior y menos de una tercera parte la superior.

El eslabón más débil de la cadena educativa mexicana es el tipo medio superior cuya situación es fruto de un inicio tardío y lento, y de un desarrollo asistemático, supeditado a la perspectiva de la educación superior, universitaria o tecnológica, y sujeto a los azares de los conflictos políticos. En el segundo capítulo se muestra cómo durante las dos últimas administraciones federales se emprendió un proyecto de largo aliento para dar coherencia a este tipo educativo y conseguir que responda a las necesidades de la sociedad mexicana de hoy y de mañana, pero permite apreciar también que estos esfuerzos se encuentran todavía en una etapa incipiente y están aún lejos de dar frutos.

En este capítulo se ofrecen ideas sobre el futuro de este tipo educativo, cuya importancia y problemas —derivados de su propia complejidad y del descuido del que ha sido objeto durante años— han mostrado las páginas anteriores.

Para escrutar ese futuro no se cuenta, desde luego, con ninguna bola de cristal ni artilugio semejante. Algunos aspectos son fáciles de prever, puesto que derivan de tendencias pesadas suficientemente estudiadas y que no cambian en corto plazo, como las demográficas. Los jóvenes que tendrán de 15 a 17 años en el año 2020, por ejemplo, nacieron entre 2003 y 2005; muchos pasaron ya por el preescolar y casi todos están en primaria. Para fechas algo más lejanas, como el 2030 o después, las proyecciones de población permiten saber con bastante exactitud cuál será el tamaño de la demanda potencial,

definida como cierto grupo de edad. La demanda real dependerá de la cobertura y la eficiencia terminal de la primaria y la secundaria, variables también bastante predecibles.

Más difícil es prever otros aspectos que dependen de factores más cambiantes, como los económicos y los políticos, por no hablar de los culturales. Para decir algo sobre esas cuestiones los únicos elementos disponibles son las experiencias de países en que la escolarización ha avanzado más de prisa que en el nuestro.

Por ello este capítulo tiene tres apartados principales. El primero se refiere a los elementos que servirán para esbozar los posibles futuros de la EMS, y comienza con un breve repaso histórico del desarrollo de los sistemas educativos, en relación con la forma en que ha evolucionado la estratificación social, lo que podrá enriquecer la comprensión de estos procesos y dar luz a los intentos por anticipar su futuro; se analizan luego algunas tendencias fuertes que inciden en la concepción de los sistemas educativos, en particular los cambios de las ideas relativas a la igual dignidad de las personas y la profundidad de las diferencias empíricas que las distinguen, y los cambios de las demandas que los nuevos mercados laborales plantean a los sistemas educativos; después se reflexiona sobre los problemas que enfrentan los países desarrollados para que todos sus jóvenes estudien hasta los 18 años, teniendo en cuenta las cambiantes realidades actuales, y en especial sobre las dificultades particularmente graves que México deberá afrontar al perseguir ese mismo propósito, para no extrapolar acríticamente a nuestro país la experiencia de otros sistemas educativos.

El segundo apartado presenta las dimensiones del sistema mexicano de Educación Media Superior que, por su importancia, se considerarán para la construcción de los posibles escenarios futuros de ese tipo educativo.

El tercer apartado, finalmente, y antes de una breve conclusión, presenta una visión del futuro previsible de la EMS de nuestro país, con dos posibles escenarios contrastantes, organizados de acuerdo con las dimensiones descritas en el punto anterior.

1. Elementos para construir una perspectiva sobre el futuro

a) *El desarrollo de los sistemas educativos modernos*

Con numerosas variantes, los sistemas educativos de los más diversos países distinguen tres etapas en el trayecto escolar, que se suelen designar con los términos de educación primaria, secundaria y terciaria, o bien de básica, media y superior. Esta estructura es el resultado de un largo proceso cuya historia vale la pena reparar, ya que suele haber ideas inexactas al respecto. Parece lógico pensar que las instituciones educativas que se desarrollaron más tempranamente habrán sido las escuelas elementales, y que solo posteriormente surgirían los niveles medio y superior. El desarrollo ocurrido realmente, sin embargo, fue justo el contrario.

Los sistemas educativos son una solución que las sociedades humanas encontraron, en épocas relativamente recientes, para dar a las nuevas generaciones el bagaje de conocimientos y habilidades que requerían para la vida adulta; en las sociedades tradicionales no hacían falta para ello instituciones especiales, ya que la familia extendida, el clan o la tribu podían hacerlo. A medida que los grupos humanos crecieron y se volvieron más complejos, la aparición de las primeras formas de Estado se vio acompañada por el surgimiento de instituciones educativas, inicialmente dirigida no a niños sino a jóvenes, preparándolos para funciones como la milicia, el sacerdocio, la escritura y otras actividades como la astronomía o la filosofía.

La educación de los *efebos* se dirigía a adultos, como los estudios en la Academia de Platón o en el Liceo de Aristóteles. En el medievo el acceso a la universidad era cosa de adultos; por ello los alumnos de los *studia generalia* se podían agremiar en corporaciones, *universitas magistrorum aut scholarium*.

En las sociedades antiguas el tránsito de la infancia a la adultez se daba en forma abrupta: hacia los 15 años de edad, coincidiendo con la maduración biológica, y mediante ritos de transición bien orquestados. Los individuos pasaban de una etapa a otra en cuestión de semanas. La etapa intermedia de la adolescencia no existía. La enseñanza de las primeras letras a los niños se limitaba a los hijos de familias acomodadas y tenía lugar en el hogar, a cargo de instructores privados de

bajo estatus, como los maestros, esclavos o no, que los griegos llamaban *pedagogos* y los romanos *grammatici*.

Conviene añadir que la enseñanza de una lengua se refería al latín y no a la lengua vernácula, que no necesitaba de escuela para aprenderse. Desde la Antigüedad algunos maestros ofrecían enseñanza a pocos alumnos de familias acomodadas. Quintiliano discutía ya las ventajas y desventajas de la enseñanza en el hogar o en un grupo en casa de un *grammaticus* (cf. Johannesson, 1994).

En una u otra forma, esa enseñanza elemental estaba restringida a una pequeña élite y se reducía al aprendizaje de la lectura, al que se añadían, como elementos menos esenciales, el manejo de la escritura y los rudimentos de la aritmética. Los conocimientos más amplios de gramática, retórica y dialéctica (*trivium*), así como de aritmética, geometría, astronomía y música (*quadrivium*) eran el contenido de la facultad de artes de las universidades medievales, en las que adultos que ya sabían leer y escribir en latín se preparaban para acceder a facultades especializadas de teología, derecho o medicina. Se daba por sentado que la mayoría de la población no necesitaba saber leer y escribir, pues se dedicaría a actividades que no lo requerían, como la agricultura (cf. Gaulupeau, 1992, p. 26).

Como señala Randall Collins (1990), el desarrollo de las instituciones educativas modernas tuvo lugar de arriba hacia abajo, y no al revés: de los siglos XII y XIII datan las primeras universidades; los primeros liceos y planteles similares, que hoy podrían considerarse de enseñanza media, surgieron a fines del siglo XV y principios del XVI; y las escuelas de primeras letras comenzaron a tomar una forma reconocible para la mirada actual hasta los siglos XVIII y XIX.

El deterioro de las universidades era claro en el siglo XV. En este contexto surgió otro tipo de establecimientos, fundamental para entender el desarrollo posterior de los sistemas modernos de educación tanto en los niveles secundarios como en los primarios: los colegios de humanidades y liceos. A fines del siglo XV había aparecido en los Países Bajos un nuevo enfoque pedagógico en las escuelas de los Hermanos de la Vida Común: en ellas los alumnos se repartían en clases homogéneas que se sucedían anualmente, de la octava a la primera, según un avance regular.

Un examen permitía acceder a la siguiente clase. En 1490 la novedad fue adoptada por Jean Standonck en el Colegio de Montaigu, en el barrio latino de París. El nuevo método fue conocido después como *modus parisiensis*.

En 1556 la orden de los jesuitas, fundada por Ignacio de Loyola en 1540, estableció en Billom el primero de muchos colegios nuevos o liceos que marcarían el desarrollo de la educación en Francia y otros lugares. La pedagogía jesuita, codificada en 1599 en la *Ratio Studiorum*, se inspiraba sin duda en el *modus parisiensis*, cuyas bondades había experimentado personalmente Ignacio, que había sido alumno del Colegio de Montaigu (Gaulupeau, 1992, pp. 28-33).

Las escuelas de primeras letras de esa época, por su parte, no se parecían a los liceos jesuitas ni a las actuales primarias de *organización completa* o con grados (*graded*), sino a nuestras escuelas de *organización incompleta o multigrado*. En 1960, Philip Ariès señala que en el siglo xv la noción de grados era desconocida en lo que se refiere a las escuelas elementales. Estas aceptaban reducidos números de alumnos de cualquier edad, que estudiaban en un mismo espacio, a cargo de un solo maestro, que los atendía individualmente uno tras otro en función del avance de cada uno mientras los demás trabajaban por su cuenta.

La adopción del sistema de organización, que consiste en agrupar a los alumnos de edad o nivel de avance similar en grupos relativamente homogéneos, surgió paulatinamente a lo largo del siglo xviii para imponerse en el xix como la forma preferente de organización escolar. La masificación de la enseñanza elemental trajo consigo la necesidad de maneras de organización que permitieron atender a números grandes de alumnos de modo eficiente.

Ese proceso se desarrolló a diferente ritmo en los diversos países de Europa, en paralelo al desarrollo de las ideas de la Ilustración. Prusia primero y luego los Estados Unidos tuvieron un papel preponderante en este proceso.

En Prusia, desde 1717 Federico Guillermo I expidió un edicto para mejorar la educación pública. Después de la derrota frente a Napoleón en 1806, que puso en riesgo su propia existencia, se reorganizó con una visión moderna, en la que la dimensión educativa tuvo un lugar importante. La moderna universidad de investigación debe mucho a la Universidad de Berlín, esta-

blecida por Humboldt en 1810. Al mismo tiempo se desarrolló un sistema de educación elemental con los rasgos modernos de obligatoriedad y gratuidad, carácter público y laico.

De la obligatoriedad se deriva el carácter masivo de los nuevos sistemas, frente al carácter expresamente minoritario y elitista de sus predecesores; su carácter de servicio público implica que esté a cargo del Estado y, por ende, que sea gratuito al menos para quienes no tienen acceso a otras opciones, y que sea laico o, al menos, que ofrezca la posibilidad de educación laica a quien lo desee, al no depender de manera necesaria de la iglesia o el gremio.

En Prusia se estableció en 1809 la primera normal pública para la formación de maestros profesionales; se crearon cátedras de pedagogía en las universidades, como la que ocupó Kant en Gotinga a fines del siglo XVIII; surgió también la nueva forma de organizar las escuelas por grados (Goodlad y Anderson, 1987, p. 46).

La problemática de ofrecer educación de manera eficiente a alumnos numerosos de diferentes niveles en ausencia de maestros suficientes fue enfrentada en Gran Bretaña y en Escocia mediante el sistema *monitorial o tutorial*, llamado también *lancasteriano*. En este modelo el grupo mayor se divide en subgrupos más homogéneos, atendidos por uno de los alumnos más avanzados, *por los monitores o por los tutores*. Las escuelas organizadas por grados fueron un desarrollo natural del sistema de Bell y Lancaster durante el siglo XIX. (cf. Thomas y Shaw, 1992, p. 1).

En el siglo XIX el sistema educativo francés estuvo marcado por el conflicto entre la Iglesia católica y el pensamiento liberal. Una faceta de esos enfrentamientos fue, justamente, el que opuso a los Hermanos de las Escuelas Cristianas de La Salle, que preferían el sistema de grados, con las escuelas que seguían el modelo tutorial lancasteriano, importado de Inglaterra y Escocia.

Un proceso similar tuvo lugar en los Estados Unidos durante los últimos años del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, igualmente como respuesta a la necesidad de atender en forma eficiente a números crecientes de niños, en un país cuya población aumentaba en forma explosiva y había asumido con especial vigor las ideas ilustradas que hacían de la educación un derecho universal y el medio por excelencia de movilidad social. Parece también clara la relación de la nueva forma de organización de las escuelas elementales con las que se aplicaron por la misma

época en las empresas como parte de la revolución industrial. Más que una influencia en una sola dirección, de lo industrial a lo educativo, es probable sin embargo que deba hablarse de una solución similar a una problemática análoga. Además de las escuelas de un aula surgieron otras de dos plantas, una para la enseñanza de lectura y otra para escritura. Por la mañana los niños aprendían a leer en un aula mientras las niñas ocupaban la otra para aprender a escribir; por la tarde los grupos cambiaban de lugar. Luego a esa organización se añadió otro criterio de estratificación, según el cual se formaban grupos para el aprendizaje de lectura o escritura según su nivel de avance. La organización por grados aparece de manera completa en la *Grammar School* de Quincy, Massachusetts, en 1848. La escuela tenía cuatro plantas, un aula para cada maestro y un patio amplio. El número de alumnos permitía agruparlos en forma homogénea y los maestros no debían ocuparse ya de toda la gama de edades y niveles, sino que cada uno atendía un solo grado; al final del curso los alumnos pasaban o reprobaban. Había, además, un director; se trataba, pues, de un plantel *unificado y con grados*.

Horace Mann, pionero de la educación pública norteamericana, impulsó el modelo por antonomasia de escuela con grados con la de Quincy tras su visita a Prusia en 1843. Cuando la escuela se inauguró, sus promotores afirmaban que sería el modelo a seguir durante 50 años. Han pasado ya más de 150 y el modelo de organización por grados, lejos de desaparecer, ha llegado a verse como la única forma de estructurar una escuela (cfr. Goodlad y Anderson, 1987, pp. 45-48).

En síntesis, a lo largo de casi un milenio, en los países de la tradición occidental surgieron los sistemas educativos actuales, comenzando con el nivel que hoy llamamos de educación terciaria o superior (las universidades de los siglos XII y XIII); siguiendo en el Renacimiento con el de secundaria (los liceos del XV y XVI); y finalmente, a partir del XVIII y sobre todo del XIX, con el nivel de primaria ya con los rasgos modernos: universal, obligatorio, gratuito y laico; en breve, público, en contraposición al privado a cargo de la iglesia o el gremio, con rasgos opuestos: elitista, de paga y con contenido religioso. Desde el siglo pasado y todavía hoy se asiste a una prolongación de esa tendencia de arriba hacia abajo en el desarrollo de los sistemas educativos, con la

incorporación de los planteles para niños de tres a cinco años, e incluso de menores de un año y hasta dos años, en el nivel denominado contradictoriamente *preescolar*.

A partir de lo anterior se entiende un rasgo que aparece una y otra vez en los sistemas educativos, asociado a un elemento común a las sociedades respectivas.

b) La estratificación social y sus implicaciones educativas

El elemento social al que se alude en el párrafo anterior es el de la estratificación, rasgo al parecer omnipresente, con muchas variantes en todas las sociedades, tanto occidentales como las que no se consideran tales.

En ninguna sociedad los individuos se ubican en una posición similar que dé acceso por igual a los bienes y haga compartir derechos y obligaciones. La desigualdad es omnipresente. Siempre hay minorías privilegiadas dominantes y mayorías sin acceso a muchos satisfactores —incluso elementales—, supeditadas al primer grupo en modos de dominación y explotación que han tomado diferentes formas a lo largo de la historia, en un proceso secular que ha pasado de la esclavitud a la servidumbre, al proletariado industrial del capitalismo manchesteriano, a las clases trabajadoras de economías avanzadas y a los sectores más desfavorecidos por razones étnicas, lingüísticas, geográficas, de género u otras.

El acceso diferencial a la educación es una dimensión de la estratificación social que ha evolucionado a lo largo del tiempo, siguiendo los cambios más generales de la desigualdad. Hasta el siglo xvii la diferencia educativa se concretaba en la forma de minoría letrada vs. mayoría analfabeta; se consideraba que para la mayoría de la población leer era una habilidad innecesaria e incluso peligrosa.

Según Philippe Ariès, cuando la escuela secundaria comenzó a extenderse apareció también una postura que veía con malos ojos esa tendencia. A diferencia de los reformadores del siglo xvii, que veían en la instrucción el único medio de moralizar a los indigentes y volverlos trabajadores útiles para los oficios, en el xviii aparece la idea de que «debe negarse el acceso a la enseñanza secundaria a los hijos del pueblo [...] que la instrucción debe estar reservada a los ricos, porque si se extiende a los pobres los alejará de los trabajos manuales y hará de ellos unos fracasados» (1973, p. 346).

El marqués de Caradeuc de la Chalotais consideraba que había «demasiados maestros, demasiadas escuelas secundarias [...] incluso el pueblo quiere estudiar; los campesinos y los artesanos envían a sus hijos a las escuelas secundarias de los pueblos», y añadía que «los estudios de mala calidad que cursan les han enseñado a desdeñar la profesión de su padre».

Además de sostener que las escuelas de latín y la secundaria deberían prohibirse a los campesinos, el marqués considera que también la educación elemental es negativa y criticaba a los Hermanos de las Escuelas Cristianas porque —y esto lo cita Ariès en 1973—, «enseñan a leer y escribir a personas que solo deberían aprender a dibujar y a manejar el cepillo y la lima pero ya no quieren hacerlo».

Llama la atención que destacados pensadores de la Ilustración compartieran esas ideas. Voltaire, por ejemplo (también referido por Ariès en 1973), felicitó a De La Chalotais por las ideas anteriores y le escribió diciendo: «Le agradezco que proscriba el estudio a los campesinos. Yo, que me cultivo la tierra, lo que busco es tener mano de obra y no clérigos tonsurados [...] conviene que el pueblo sea conducido y no que sea instruido [...] me parece esencial que haya indigentes ignorantes» (Ariès, 1973, p. 348).

En sociedades anteriores a la Revolución industrial, la Ilustración y las democracias modernas, una composición de la población con una pequeña minoría capaz de leer y escribir, y una gran mayoría analfabeta dedicada a la agricultura, la ganadería y algunos oficios, era sin duda funcional, y la expansión de la educación primaria puede entenderse, en parte, como la aceptación de que una capacidad mínima de lectura era necesaria para todos en sociedades en que la Revolución industrial había transformado el tipo de trabajo al que debía dedicarse la mayor parte de la población. Las revoluciones políticas comenzaban a suponer la existencia de ciudadanos también mínimamente informados. Las élites, y solo ellas, necesitaban conocimientos más complejos, por lo que la división entre personas con educación media y superior y otras solo con primaria sustituyó a la anterior, entre letrados y analfabetas.

Lo anterior se refleja en que la expansión de los sistemas educativos durante el siglo XIX se caracterizó en general por la temprana separación de las trayectorias corta y larga de la escolaridad, en lo que se suele denominar un sistema *educativo dual*.

La opción contraria la constituyen los sistemas de tipo *comprendivo*, que se distinguen porque en ellos, en principio, todos los alumnos siguen asistiendo a escuelas similares durante la educación secundaria, al menos en su parte básica y luego, en diferente medida, también en la superior.

Esta segunda opción suponía una visión diferente, más igualitaria o, si se quiere, más generosa y democrática: el acceso a niveles educativos posteriores a la primaria no tiene por qué estar reservado a los hijos de una minoría, sino que debe considerarse un derecho de todo futuro ciudadano.

La primera concepción prevaleció en la mayor parte de los países hasta bien entrado el siglo xx y solo algunos tomaron tempranamente la segunda dirección. Por ello hasta hace algunas décadas los sistemas educativos de casi todos los países estaban estructurados con base en el supuesto implícito de que era natural y aceptable que solo una minoría de alumnos tuviera buenos niveles de aprendizaje en la escuela primaria o elemental y accediera a niveles superiores, en tanto que el grueso del alumnado no lo conseguía y debía dejar la escuela al final de la primaria, para dedicarse a ocupaciones de tipo manual.

La principal excepción a esa tendencia la constituyeron los Estados Unidos de América que, desde el siglo xix, adoptaron un enfoque *comprendivo* para su educación secundaria; en Europa la adopción de un modelo *comprendivo* se dio por vez primera hasta mediados del siglo xx, en Suecia.

El cambio del sistema educativo de ese país fue parte del proceso que llevó al estado de bienestar, fruto de un movimiento social iniciado desde fines del xix. Hasta entonces el sistema sueco tenía las dos redes diferenciadas tradicionales: la que atiende a una minoría de niños y jóvenes de clase media y alta y llega hasta la universidad, y la destinada a los hijos de las clases populares, que se reducía a una escuela elemental de baja calidad, después de la cual se entraba al mercado laboral, a veces con la limitada enseñanza de un oficio.

El sentido común prevaleciente veía como normal y aceptable la situación anterior por la aceptación generalizada de la idea de que sólo una pequeña fracción de los alumnos tenía aptitudes para lograr aprendizajes complejos.

Es ilustrativo recordar cómo trató este punto la Comisión del Parlamento sueco creada en 1946 para definir cómo se debería organizar el sistema educativo, de tal forma que se llegó a la conclusión contraria a las ideas generalmente aceptadas. El trabajo de la Comisión comenzó con el encargo de estudios sobre el desarrollo de las habilidades de los chicos de siete a 16 años.

Los estudios comisionados mostraron, entre otras cosas, que los medios utilizados para supuestamente detectar la aptitud académica de los estudiantes eran poco confiables y tenían un fuerte sesgo sociocultural; que muchos chicos así seleccionados fracasaban posteriormente en los estudios; y que no era cierto que los chicos con mayores aptitudes académicas tuvieran menos habilidades prácticas y viceversa (Husén, 1986, p. 156).

Las primeras evaluaciones internacionales, en las décadas 1960 y 1970, mostraron la inconsistencia de los argumentos a favor de una temprana selección de alumnos de supuesta alta capacidad a partir de la comparación de los altos estándares de las exigentes escuelas medias en un sistema dual europeo, el *gymnasium* alemán, en contraste con las *high school* estadounidenses en un sistema comprensivo. Esta comparación era engañosa, ya que en sistemas selectivos como el alemán poco más del 10 % de cada cohorte terminaba la secundaria superior hacia 1960, mientras que en el sistema estadounidense más de la mitad lo conseguía. Al contrastar proporciones similares de cada cohorte —el 5 % o el 10 % más alto— se mostró que no había diferencia significativa entre el rendimiento de los alumnos de ambos sistemas (Husén, 1986, p. 158).

Progresivamente otros países han dado un enfoque comprensivo a sus sistemas educativos, al tiempo que han aumentado el lapso comprendido por la escolaridad obligatoria, llevándolo hasta los 15 años e incluso hasta los 18. Este ha sido el caso de los demás países escandinavos, los del resto de Europa y los anglosajones, no pocos del Asia oriental y, más recientemente, de algunos iberoamericanos.

c) Los cambios de las concepciones valorales

Las razones de la evolución descrita son dos: por una parte, la creciente sensibilidad de muchos actores a los temas de derechos humanos y a los valores de igualdad, justicia, equidad y

solidaridad; por otra, las necesidades que plantean a la educación las economías y, en particular, de los mercados laborales.

Las ideas dominantes en todo el mundo durante siglos aceptaban como natural la desigualdad entre unos grupos sociales y otros, como entre europeos e indígenas americanos, o bien entre negros y blancos o entre mujeres y hombres y, de manera más general, entre niños de familias pobres o acomodadas.

Esas ideas tradicionales dejan cada vez más el lugar a la aceptación, al menos teórica, del valor de la igualdad esencial de todos los seres humanos, que constituye el fundamento de los pactos internacionales como el que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas. En el terreno educativo, además de la adopción universal del principio de la igualdad de derechos, se acepta también cada vez más el de la inexistencia de desigualdades empíricas que afecten de manera sistemática a ciertos grupos.

Estos cambios se pueden apreciar con claridad en la evolución de la noción de educación básica en los documentos oficiales de la ONU y la Unesco.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948, establece el derecho universal a la educación pero limita a la educación elemental las nociones de gratuidad y obligatoriedad, en tanto que para la educación técnica y profesional usa la expresión «hará de ser generalizada», y para la educación superior indica que «el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos» (1948).

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en Jomtien en 1990, comenzaba diciendo, en relación a la Declaración de 1948: «Hace más de cuarenta años las naciones del mundo afirmaban [...] que toda persona tiene derecho a la educación». Luego añadía que pese a los esfuerzos realizados, todavía «más de 100 millones de niños, de los cuales al menos 60 millones son niñas, no tienen acceso a la primaria», y datos igualmente preocupantes sobre los adultos analfabetos y sobre quienes comenzaban la primaria pero no la terminaban (Commission Interinstitutions, 1990, p. 45).

En el Marco de Acción que sigue a la Declaración de Jomtien, se encuentra la siguiente precisión en cuanto a los objetivos

específicos que los países deberían fijar para alcanzar durante la década de los años 1990: «2. Universalización de la educación primaria o de cualquier otro nivel de educación más elevado que se considere *fundamental* de aquí al año 2000, y no sólo en lo que se refiere al acceso al ciclo de estudios, sino también a su terminación» (Commission Interinstitutions, 1990, p. 57).

A mediados de la misma década, la Unesco convocó a un destacado grupo de educadores que formaron la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. El producto final de este grupo, conocido como Informe Delors, contiene reflexiones que muestran la creciente conciencia de concebir la educación más allá de la elemental. Después de considerar las dimensiones del reto de ofrecer a todos los niños una educación primaria que les permita desarrollar la gama de competencias que necesitarán para desenvolverse en la sociedad del entonces cercano siglo XXI, el Informe dice:

Llegamos así a lo que representa una de las principales dificultades de toda reforma, a saber cuál es la política que se debe llevar a cabo con respecto a los jóvenes y a los adolescentes que acaban la enseñanza primaria, durante todo el período que transcurre hasta su entrada en la vida profesional o en la universidad. ¿Nos atreveríamos a decir que estos tipos de enseñanza llamada secundaria son, en cierto sentido, los «impopulares» de la reflexión sobre la educación? De hecho son objeto de innumerables críticas y generan buen número de frustraciones (Delors, 1996, p. 19).

El capítulo 6 del Informe Delors presenta las reflexiones de la Comisión sobre las diferentes etapas del trayecto escolar, de la Educación Básica a la universidad. En lo relativo a la educación secundaria hace las siguientes consideraciones:

La enseñanza secundaria parece cristalizar buena parte de las esperanzas y críticas que suscitan los sistemas formales. Por una parte, las familias y los alumnos la consideran a menudo como la vía principal de ascenso social y económico. Por otra, se la acusa de no ser igualitaria y [...] de no conseguir que los adolescentes estén preparados para la enseñanza superior, ni tampoco para el ingreso al mundo laboral [...] para que haya desarrollo es necesario que un porcentaje elevado de la población siga estudios secundarios.

Bajo la presión del mercado de trabajo la duración de la escolaridad tiende a alargarse [...] el incremento del número de alumnos va acompañado, en numerosos países, de un aumento del fracaso escolar, como atestiguan los elevados índices de repetición de curso y abandono de los estudios.

El Informe recomienda vincular la enseñanza secundaria con tres principios: diversidad de formaciones, alternancia entre el estudio y una actividad profesional o social y búsqueda de mejoras cualitativas. (Delors, 1996, pp. 139-140).

El Foro de Dakar del año 2000 dio continuidad a la política de Educación Para Todos lanzada en Jomtien. Un documento que la Unesco aportó para las discusiones de este último Foro puede verse como un paso más en la dirección de extender la noción de educación básica a la secundaria. «El concepto de Educación Básica no es fijo o del todo claro y la mayoría de los países han decidido limitar la noción de *básica* a la educación primaria [...] En un número creciente de países, sin embargo, *básico* ahora comprende la secundaria básica y en otros se extiende hasta la secundaria superior completa» (EFA Forum, 2000, p. 2).

Esos cambios en las concepciones de la Unesco y muchos países se ven apoyados por los avances de la investigación, que muestran cada vez con mayor claridad la falta de sustento de la antigua creencia de que habría diferencias insalvables de capacidades entre ciertos grupos y, en particular, que solo una pequeña parte de las personas tendrían capacidad para hacer con éxito estudios superiores o, en general, para adquirir competencias complejas.

Esas ideas eran aceptadas en forma prácticamente universal hasta por lo menos el siglo XVIII y comenzaron a ser cuestionadas solo a partir de la Ilustración, pero la opinión de que la inteligencia, como otras características de los individuos, está en buena medida determinada genéticamente no ha desaparecido por completo, de manera que todavía a fines del siglo XX era sostenida por científicos importantes, como muestra la publicación de una obra como *The Bell Curve* (Herrnstein y Murray, 1994).

Varias publicaciones que reaccionaron ante los planteamientos de la obra anterior, como las de Jencks y Phillips (1998) y Neisser (1998), mostraron que la opinión de otros científicos igualmente reconocidos no coincidía con la anterior.

Una obra más reciente, de un autor muy reconocido (Nisbett, 2009), hace el siguiente balance de la situación actual al respecto:

A fines del siglo xx, muchos de los expertos sobre el tema, si no la mayor parte de ellos, creían que la inteligencia y el talento académico estaban sustancialmente bajo control genético [...] Esos expertos eran muy escépticos en cuanto al posible éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la inteligencia y no se sorprendían cuando intervenciones como las de la educación temprana no conseguían tener efectos duraderos. Dudaban mucho de que las personas pudieran volverse más inteligentes como resultado de mejoras en la educación o de cambios en la sociedad.

Sin embargo, los resultados de las recientes investigaciones en psicología, genética y neurociencia, junto con los actuales estudios sobre la eficacia de las intervenciones educativas han puesto de cabeza la fuerte postura hereditaria sobre la inteligencia. Ahora se considera claro que la inteligencia es altamente modificable por el medio. Sin educación formal una persona simplemente no será muy brillante, sea que la inteligencia se mida con test de Cociente Intelectual (IQ) o de cualquier otra forma. Y que el IQ de cualquier persona, así como sus resultados académicos y su éxito ocupacional sean altos o bajos, depende en buena medida de factores ambientales que no tienen nada que ver con sus genes (Nisbett, 2009, pp. 1-2.).

La obra de Nisbett sintetiza estudios que sustentan la opinión expresada en forma sintética en el párrafo anterior, mostrando que lo que se suele llamar inteligencia, con toda la imprecisión del término, puede variar y varía considerablemente de hecho, precisamente gracias a la mayor o menor exposición de los sujetos a la educación formal. Muestra también que hay intervenciones que tienen impacto considerable, y que las de resultados más notables y duraderos se caracterizan por hacerse en los primeros años de la vida de los niños, en formas intensivas y costosas, pero que inciden de manera profunda en el desarrollo de los sujetos.

Con lo anterior hay base suficiente para tener una opinión razonablemente optimista en cuanto a las posibilidades de la escuela. No se trata, desde luego, de volver a posturas ingenuas como algunas de hace medio siglo, pero sí de escapar al determinismo de las que dan un peso excesivo a los factores extraescolares, genéticos o del medio social y fami-

liar, así como al pesimismo derivado de ellas. Las evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar muestran regularmente la existencia de grupos de estudiantes de alto y bajo rendimiento, y la visión que atribuye esas diferencias fundamentalmente a la influencia de los genes conduce lógicamente a preferir la existencia de sistemas educativos de tipo dual para alumnos supuestamente más o menos capaces por razones biológicas. La visión opuesta, que expresa el párrafo citado de Richard Nisbett, apoya a su vez la idea de que es posible que un sistema educativo de enfoque comprensivo lleve a todos los alumnos a alcanzar niveles de aprendizaje que antes se pensaba solo podían lograr unos cuantos.

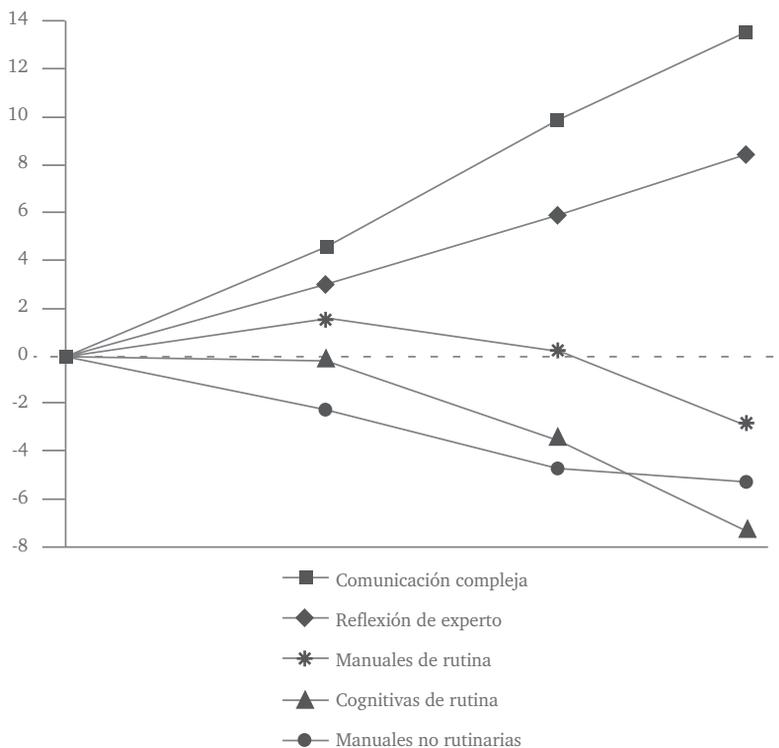
d) Las necesidades de los nuevos mercados laborales

El segundo tipo de razones, cuya influencia posiblemente es más importante para explicar la extensión de la escolaridad hasta los 18 años, tiene que ver con las demandas que se presentan en los nuevos mercados laborales, debidas a su vez a las nuevas necesidades de las economías avanzadas. En este sentido, es elocuente la gráfica que se presenta en seguida, que sintetiza las tendencias de las demandas de calificación en el mercado laboral de Estados Unidos, de 1969 a 1998. Aunque los datos se refieren únicamente a ese país, las tendencias son aplicables en general a todas las economías avanzadas. Este tipo de información se deriva del trabajo de algunos economistas que han estudiado la evolución de los mercados laborales en los Estados Unidos y que muestran cómo disminuyó en la segunda mitad del siglo xx la proporción de puestos de trabajo de tipo manual en tanto que aumentó la cantidad de puestos gerenciales, administrativos y de servicios. El título de una obra reciente en este sentido es elocuente: *La nueva división del trabajo: cómo las computadoras están creando el siguiente mercado laboral* (Levy y Murnane, 2010).

Un trabajo anterior (Autor, Levy y Murnane, 2003) muestra la evolución en el país del norte, entre 1969 y 1998, de la demanda de competencias manuales y rutinarias frente a otras más complejas y de tipo analítico, evolución que ilustra la gráfica 1. En las últimas décadas del siglo xx la demanda de habilidades de tipo manual (rutinario o no) y las de tipo cognitivo rutinario disminuyeron entre tres y ocho puntos, en tanto la de competencias complejas de comunicación y pensamiento experto aumentó de ocho a catorce

puntos. La consecuencia para los sistemas educativos es clara: cada vez será más necesario que al fin de su paso por la escuela los jóvenes tengan conocimientos y habilidades que no se desarrollan durante los años de la primaria o de la secundaria básica.

Gráfica 1. Demanda de habilidades complejas y de rutina en la economía de Estados Unidos, 1969 - 1998 (1969=0)



Fuente: Autor, Levy y Murnane, 2003.

Un ejemplo ayudará a fijar las ideas: hace sólo tres o cuatro décadas era posible que un buen mecánico de automóviles fuera analfabeto. Sin saber leer ni escribir, al lado de un maestro experimentado, podía aprender lo necesario para realizar correctamente la mayor parte de las reparaciones que solían necesitarse en un taller: por supuesto tareas sencillas como cambiar un neumático desinflado o repararlo, o cambiar una batería eléctrica, pero también otras más complejas, como identificar bandas y cables rotos o gastados y remplazarlos; limpiar o cambiar bujías; limpiar y calibrar el carburador; arreglar un embrague, una caja de velocidades o unos frenos; e incluso desmontar un motor con

una biela rota, cambiar un monoblock o rectificar un cigüeñal y volver a ajustar el motor. Hoy, con motores de inyección computarizada de combustible, convertidores catalíticos y sensores electrónicos para múltiples funciones, los trabajadores de un taller de mecánica automotriz deben contar con un nivel mínimo de inglés y computación para desempeñar correctamente su trabajo.

La conjunción de las dos tendencias mencionadas, por una parte la creciente necesidad de personas con competencias complejas en los nuevos mercados laborales, junto con la convicción de que la mayor parte de los alumnos puede alcanzar esas competencias si las escuelas funcionan bien y la educación comienza tempranamente y se prolonga lo suficiente, son una combinación poderosa que impulsa la tendencia de muchos países a extender la escolaridad obligatoria hasta el final de la secundaria superior, hacia los 18 años de edad.

Conviene añadir que en el mismo sentido orientan otras tendencias menos analizadas pero igualmente importantes: las que tienen que ver con la importancia de una buena formación de los futuros ciudadanos para un adecuado funcionamiento de las instituciones de una democracia madura.

En un artículo publicado en el diario español *El País*, el premio Nobel de Economía Paul Krugman (2011), apoyándose precisamente en el trabajo de Autor, Levy y Murnane, subrayaba las limitaciones de la educación para asegurar un buen empleo a los egresados ante los cambios tecnológicos acelerados que caracterizan a las sociedades del conocimiento. Comentando el texto de Krugman en la misma publicación, el director de 2005 a 2010 del Instituto de Evaluación de España, Enrique Roca, hace señalamientos importantes:

[...] en la Educación Básica, como en la formación profesional y en la universitaria, ha de analizarse qué educación se desea no solo desde el lado de la demanda, es decir desde las necesidades actuales de los empresarios, sino también desde el punto de vista de los individuos y las sociedades, desde las necesidades presentes y futuras, desde la perspectiva de que la sociedad, la economía, son susceptibles de mejora (Roca, 2011).

Enrique Roca sostiene que la educación debe atender las necesidades de la economía, pero añade de inmediato que, a su vez, la economía debe estar al servicio de las personas y las sociedades:

Para satisfacer la demanda de competencias [...] que demandan los mercados es necesario que la educación incorpore a sus programas dichas competencias y prepare adecuadamente a sus ciudadanos para acceder con éxito al mercado laboral [...] pero esto no debe ser incompatible con afrontar otras necesidades educativas y formativas de los ciudadanos y de las sociedades.

La convulsión revolucionaria y democrática que recorre los países árabes [...] no es el fruto de una formación ajustada a la demanda de los mercados. Esta convulsión la protagonizan individuos que reclaman libertades, democracia y ciudadanía [...]

Necesitamos educar y formar ciudadanos bien preparados para encontrar empleo en este mundo globalizado, pero también para mejorarlo, transformarlo, cambiarlo. Ciudadanos que pueden trabajar con dignidad, ejercer su ciudadanía, disfrutar de derechos y libertades y contribuir al cambio de los modelos económicos que impiden que de sus beneficios disfruten todos los ciudadanos (Roca, 2011).

Conseguir que todas las personas tengan al menos Educación Media Superior es necesario, pues, no solo para tener economías competitivas, sino también para que puedan funcionar democracias maduras, lo que es aún más importante.

e) La dificultad de universalizar la Educación Media Superior

Por las razones señaladas en el apartado anterior, la evolución de las sociedades contemporáneas ha llevado a que en la actualidad se considere que para que los ciudadanos puedan tener una vida satisfactoria no solo en lo económico, sino también en lo político y lo cultural, la enseñanza primaria y la secundaria básica no bastan, sino que son indispensables 12 años de escolaridad.

Por otra parte, conseguir que todos los jóvenes terminen la secundaria superior, y que lo hagan con buenos niveles de aprendizaje, con un dominio suficiente de las competencias complejas a que se ha hecho alusión, no es fácil. De hecho, ningún país lo ha conseguido plenamente todavía y algunos de los más desarrollados enfrentan dificultades considerables para ello, como muestran los datos que se presentan a continuación.

La Tabla 1 presenta información sobre el porcentaje de la población de 25 a 64 años de edad que tiene al menos Educación Media Superior en varios países.

Tabla 1. Porcentaje de la población que tiene al menos Educación Media Superior, por grupos de edad de 25 a 64 años (2007)

Países	Grupos de edad, década de nacimiento y fin de EMS			
	% población con al menos media superior			
	55-64*	45-54*	35-44*	25-34*
	1943-1952**	1953-1962**	1963-1972**	1973-1982**
	1961-1970***	1971-1980***	1981-1990***	1991-2000***
México	18	29	37	39
Brasil	22	31	37	47
Chile	32	44	52	64
Portugal	13	20	27	44
España	28	44	56	65
Italia	34	48	56	68
Grecia	37	53	67	75
Francia	53	63	74	83
R. Unido	61	66	69	75
Finlandia	65	81	87	90
Suecia	74	83	90	91
Alemania	81	85	86	85
Polonia	74	86	90	92
Rusia	71	89	94	91
Estonia	82	93	94	86
Rep. Checa	85	89	94	94
Edos. Unidos	87	89	88	87
Corea del Sur	39	65	92	97

Notas: * Edad, ** fecha de nacimiento *** fecha de fin teórico de media superior.

Fuente: INES (2009), *Education at a Glance*, 2009, tabla A1.2a, p. 38.

Los datos —del anuario de indicadores educativos de la OCDE *Education at a Glance*, INES, 2009— corresponden a 2007. Al desagregarse por grupos de edad ofrecen una visión de la forma en que se extendió la Educación Media Superior en el último medio siglo. Como se señala en la parte superior de las columnas, las personas que en 2007 tenían de 55 a 64 años de edad nacieron entre 1943 y 1952 y, suponiendo que terminaron la educación media superior a los 18 años de edad permiten ver lo que pasaba en las décadas de los años setenta, ochenta y noventa del siglo

pasado. Una lectura de la Tabla 1, revisando de arriba hacia abajo los grupos de países que se distinguen con el sombreado, y centrando la atención en las columnas de los extremos, permite identificar situaciones distintas.

Los tres primeros países tienen en común pertenecer a América Latina y presentan los porcentajes de personas con al menos Educación Media Superior más bajos tanto en el grupo de mayor edad como entre los más jóvenes.

Se puede destacar que ya en la década de 1960 tanto Brasil como Chile tenían cifras más altas que México, que en los tres países la población más joven, que llegó a la media superior en la década de 1990, lo hizo en proporciones que duplicaban la de sus antepasados, pero que ese avance similar se traduce en distancias crecientes tres décadas más tarde.

El segundo grupo comprende países de la región mediterránea de Europa, que tienen considerable afinidad histórica y cultural con América Latina, y que en general presentan cifras inferiores a los países de los grupos siguientes. En el grupo de 55 a 64 años Portugal presenta cifras inferiores incluso a México, y en las cohortes más jóvenes las cifras van de 44 % en Portugal a 83 % en Francia, pasando por el 65 % de España.

El Reino Unido forma un grupo por sí solo, con una cifra superior a las de los países anteriores en el caso de las personas de 55 a 64 años de edad (61 %), pero inferior a Francia y solo igual a Grecia para las de 25 a 34 años (75 %). Finlandia y Suecia, países escandinavos, parten de cifras altas en comparación con los países anteriores, pero inferiores a los siguientes en el grupo de más edad (65 y 74 %), y alcanzan cifras muy altas en el de los más jóvenes (90 y 91 %). Alemania es un país con cifras altas para el grupo de más edad y un avance pequeño en el grupo más joven, 30 años después (81 y 85 %).

El grupo siguiente está formado por países de Europa Oriental, que tuvieron regímenes de tipo socialista y tenían cifras altas de población con Educación Media Superior ya en la década de 1960, pero que presentan evoluciones diferentes: avance continuo de Polonia (de 74 a 92 %) y avance hasta la década de 1980 y retroceso en la más reciente en el caso de Rusia y Estonia, o estancamiento en la República Checa.

Los dos últimos renglones presentan dos casos especialmente notables. Uno es el de los Estados Unidos, que tenía las cifras más

altas en la década de 1960, y treinta años más tarde no muestra crecimiento alguno (87 %), lo que hace que varios de los países que se presentan en la Tabla 1 tengan ya cifras más altas.

En un contraste clarísimo con los Estados Unidos, pero también en comparación con todos los demás países, Corea del Sur pasó en las tres décadas consideradas de una cifra de población con al menos Educación Media Superior inferior en los años sesenta a las de la mayor parte de los países considerados (pero mejores que las de los tres países latinoamericanos y cuatro de los mediterráneos, 39 %) a tener la cifra más alta de todos, con un sorprendente 97 %.

La Tabla 2 complementa la información de la anterior en lo que se refiere a los años más recientes, al presentar dos tipos de datos: por una parte, la proporción de personas que, en 2007, seguía en el sistema educativo a la edad de 18 a 24 años; y por otra las tasas netas de escolaridad de 15 a 18 años en el curso 2005-2006. Para apreciar la continuidad con la información de la tabla anterior téngase en cuenta que quienes tenían de 18 a 24 años de edad en 2007 nacieron entre 1983 y 1989 y cursaron la secundaria superior entre 2001 y 2007, suponiendo que lo hicieron entre los 15 y los 17 años. Solo se da información de países de la Unión Europea, porque los anuarios de la OCDE no tienen datos equivalentes. Aunque los datos en algunos casos no son del todo consistentes, las tasas netas de asistencia a la escuela a los 15 años de edad en todos los países de la tabla anterior son superiores a 90 % y en varios casos, incluyendo a Finlandia pero también a España y Portugal, rebasan incluso el 99 %. Luego las cifras disminuyen, en algunos casos ligeramente como en Suecia, Polonia y Finlandia, cuyos jóvenes de 18 años presentan tasas netas de asistencia a la escuela que se acercan al 95 %; en otros países las cifras bajan más rápidamente, como en Grecia y en Portugal, con tasas netas de asistencia que rondan el 65 %; España alcanza justo el 70 % y Francia e Italia no llegan al 80 por ciento.

176

Los porcentajes de la última columna confirman esas cifras, con algunas excepciones: en Francia, Polonia, Italia, Alemania y, sobre todo, en Grecia, la proporción de personas de 18 a 24 años que seguiría estudiando resulta superior a la que permanecía en la escuela a los 18 años, según las tasas netas. Para entender

Tabla 2. Tasas netas de escolaridad de 15 a 18 años de edad (curso 2006-2007) y porcentaje de la población de 18 a 24 años que tiene secundaria básica y sigue estudiando (2008)

Países	Tasas netas de escolaridad				Porcentaje de 18 a 24 años que estudia
	15 años	16 años	17 años	18 años	
Portugal	99.7	90.8	80.0	64.8	64.6
España	99.2	93.4	83.1	70.0	68.1
Italia	93.5	89.2	83.4	78.1	80.7
Grecia	92.1	89.5	84.9	65.9	85.2
Francia	98.3	93.9	89.5	76.6	88.2
Finlandia	99.3	95.9	95.1	93.8	90.2
Suecia	95.5	99.0	97.6	94.8	88.9
Polonia	98.1	97.3	95.4	93.9	95.0
Alemania	98.2	96.0	92.3	84.8	88.2

Fuente: IE (2010a). Informe 2009: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010, tablas 2.1 y 2.5, pp. 58 y 62.

estas inconsistencias ténganse en cuenta que la fuente de las tasas netas son las estadísticas escolares, mientras que la de la última columna son las estadísticas sociales. Pero lo que es claro es que ninguno de los países incluidos en la tabla ha conseguido que todos sus jóvenes terminen la secundaria superior, y que en varios casos la proporción que no lo consigue representa el 20 % o incluso más del 30 % de cada cohorte.

En Francia el presidente Mitterrand estableció en 1985 la meta de que en 2000 el 100 % de los jóvenes estudiaran hasta los 18 años de edad, y que el 80 % lo hiciera en los programas que preparan para la universidad y obtuviera el *baccalaureat*. Las cifras recién analizadas muestran que esa meta no ha podido alcanzarse todavía y que después de un rápido avance entre 1985 y 1995 las cifras no han mejorado (cfr. Beaud, 2003; Forestier y Thélot, 2007).

Un indicador educativo de la Unión Europea que da la misma información que los anteriores, pero en sentido negativo, es el del abandono escolar temprano, que se define como el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años de edad que consiguieron a lo más terminar la secundaria básica y que no sigue estudiando. La importancia que conceden a este indicador las políticas educativas de todos los países de la Unión Europea se refleja en el hecho de que uno de los puntos de referencia que estableció la Estrate-

gia de Lisboa, adoptada por el Consejo Europeo en 2000, como meta a alcanzar en 2010, fue, precisamente, que en ningún caso dicho abandono temprano superara la cifra de 10 % (Instituto de Evaluación, 2010b, p. 15).

En España se considera que alcanzar esa meta constituye uno de los retos más importantes del sistema educativo. En 2007 el porcentaje de jóvenes de esa edad que no seguían estudios después de terminar la secundaria básica era de 31 % y en 2008, lejos de disminuir, subió a 31.9 %, más del doble de la cifra de la Unión Europea (15.2 y 14.9 % respectivamente), todavía lejos, a su vez, de la meta mencionada (Instituto de Evaluación, 2009, pp. 25 y 59).

La Tabla 3 muestra que en 2008 solo algunos países tienen cifras menores al 10 % (Polonia y Finlandia), en tanto que España y Portugal todavía presentan más del 30 %, e Italia casi 20 %. A diferencia de otras metas de la Estrategia de Lisboa que se pudieron alcanzar o incluso superar en la década, en lo relativo al abandono escolar temprano no se avanzó suficientemente hacia la meta adoptada en 2000. El reconocimiento de este hecho hizo que el Consejo de Ministros de la Unión Europea, el 12 de mayo de 2009, mantuviera la cifra de 10 % de abandono escolar como meta a alcanzar en la década siguiente, en el 2020 (Instituto de Evaluación, 2010b, p. 17).

Algunos países de la Unión Europea consideran obligatoria la asistencia a la escuela hasta los 18 años, pero en otros la obligatoriedad llega hasta edades menores, como en España, en donde llega a los 16 años. Lo que tienen en común dichos países es que se han propuesto que la gran mayoría de sus jóvenes siga estudiando al menos hasta el fin de la media superior, hacia los 18 años, y que han definido políticas precisas para conseguirlo, independientemente de que la meta se defina como obligatoria o no.

En México, como ocurre en otros países de América Latina, se tiende a actuar de otra manera, comenzando por establecer en la ley cierta obligación, aunque se sepa que no será posible cumplirla durante cierto tiempo. Así ha ocurrido en nuestro país con la obligatoriedad de la secundaria, establecida legalmente desde 1993 y que aún dista mucho de cumplirse. Lo mismo pasó con la obligatoriedad de los tres grados de educación preescolar, adoptada en 2002 con un horizonte que llegaba al 2008 y

Tabla 3. Porcentaje de población de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de educación secundaria (CINE 2) y sigue o no algún estudio o formación. Unión Europea. 2008

Países	No sigue estudiando			Sigue estudiando
	Ambos sexos	Mujeres	Hombres	
Alemania	11.8	11.2	12.4	88.2
España	31.9	25.7	38.0	68.1
Finlandia	9.8	7.7	12.1	90.2
Francia	11.8	9.8	13.8	88.2
Grecia	14.8	10.9	18.5	85.2
Hungría	11.7	10.9	12.5	88.3
Irlanda	11.3	8.0	14.6	88.7
Italia	19.7	16.7	22.6	80.3
Polonia	5.0	3.9	6.1	95.0
Portugal	35.4	28.6	41.9	64.6
Reino Unido	17.0	15.6	18.3	83.0
Suecia	11.1	9.9	12.3	88.9
U. Europea	14.9	12.9	16.9	85.1

Fuente: IE (2010a), Informe 2009: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010, tabla 2.1, p. 58.

ya ha sido rebasado, y otro tanto pasará sin duda alguna si la propuesta de hacer obligatoria la media superior se incorpora a la Constitución en un futuro próximo, como ha ocurrido.

Hay que reconocer que no basta modificar la ley para que la realidad se ajuste a ella, sino que son necesarias muchas condiciones más, como señaló el ministro de educación de Argentina cuando recientemente en ese país se decidió hacer obligatorio, por ley ir a la escuela hasta los 18 años. Juan Carlos Tedesco apuntaba que tomar en serio ese reto implica reconocer sus implicaciones no sólo para el sistema educativo sino para la sociedad toda, ya que los medios necesarios para hacerlo realidad no se limitan a tener lugares disponibles para atender la demanda, sino muchas otras cosas para que la escuela sea realmente accesible a todos los jóvenes y también para que sea relevante para ellos.

f) El reto de la Media Superior para la educación mexicana

En México todavía alrededor del 15 % de los jóvenes no consigue terminar la secundaria básica y la mitad del total no termina la media superior, por lo que el reto es mayor. Para apreciar sus dimensiones es necesario no limitarse a la consideración de los

aspectos cuantitativos, sino incluir en el análisis sus diversas y complejas aristas cualitativas. Como se acaba de decir, citando la opinión de Tedesco, el reto no se limita a que el número de lugares teóricamente disponibles en secundarias superiores sea igual o superior al de los jóvenes que terminan la secundaria básica, sino que se necesitan otras cosas para que la escuela sea realmente accesible. Se requiere, desde luego, que los lugares disponibles estén razonablemente cercanos al domicilio de los demandantes pero también que todos terminen el nivel anterior y lo hagan a una edad y con un nivel de aprendizaje que les permita seguir adelante con probabilidades de éxito.

Lo anterior implica que todos los niños hayan comenzado la enseñanza básica a la edad apropiada y que hayan recorrido sus etapas en el tiempo estipulado y con niveles de aprendizaje aceptables, ya que el abandono prematuro de la escuela tiene como antecedentes claros el bajo rendimiento y la extraedad, esta última debida a su vez al ingreso tardío o a la reprobación previa de uno o más grados.

Este fenómeno, estudiado hace ya más de 30 años en México por Carlos Muñoz Izquierdo (1979), se encuentra invariablemente en los sistemas educativos en los que el abandono temprano es un problema importante. En España, como hemos visto, es una de las principales preocupaciones de la política educativa, y un estudio reciente al respecto (Fernández Enguita *et al.*, 2010) encuentra que no se trata de una decisión puntual, sino de un proceso de progresiva desvinculación de la escuela que tiene su origen mucho tiempo antes de que se manifieste.

El trabajo denominado *El abandono escolar se fragua en primaria y a los 19 años de edad es irreversible* encontró que:

- la repetición empieza en la primaria. A los 10 años uno de cada 10 niños ya no asiste al curso que le corresponde por edad;
- el fracaso se agrava en la secundaria obligatoria, que abandona antes de terminar un 28.4% de los alumnos;
- casi 15 % de las deserciones (14.8 %) se produce antes de la edad que en España marca el fin de la obligatoriedad escolar, o sea los 16 años;
- en el primer grado del bachillerato solo consigue aprobar el 76.7 % de los alumnos y solo 73.2 % logra el título tras aprobar el segundo grado;

- en la media superior de tipo técnico (ciclos formativos) 48.9 % de los alumnos está rezagado al menos un año respecto a lo esperable a su edad;
- los graduados de bachillerato o estudios técnicos de nivel medio alcanzan el 62 %, 23 puntos menos que el objetivo para 2010 en la Unión Europea.

El estudio muestra también que la probabilidad de desertar se asocia claramente con variables de tipo socioeconómico. Se encuentra así que tienen alto riesgo de abandonar tempranamente la escuela:

- 41 % de los varones frente a 29 % de las mujeres;
- 45 % de alumnos de clases trabajadoras y 23 % de clases medias;
- 20 % de alumnos cuyos padres tienen estudios universitarios, 42 % de padres con estudios primarios y 63 % con padres sin estudios, y
- 34 % de españoles, 41 % de emigrantes de segunda generación y 55 % de emigrantes de primera generación.

Otros elementos muestran a la deserción como la culminación de un largo proceso de distanciamiento del sistema educativo; el análisis de los expedientes de alumnos que han abandonado prematuramente la escuela muestra que, de ellos:

- 88 % habían repetido al menos una vez;
- 91 % presentaban un elevado número de faltas injustificadas en el último año de asistencia, y
- 60 % de los que desertan en la secundaria obligatoria presentan problemas disciplinarios serios.

La información cualitativa obtenida mediante entrevistas con jóvenes que abandonaron la escuela permite a los autores del estudio señalar que, en general, los desertores dicen que su familia los empujaba a seguir estudiando y que los factores que influyeron en su decisión fueron la influencia del grupo de pares, la atracción de un empleo que les permitiera tener dinero e independencia.

Se señala que un momento clave para muchos fue el cambio de escuela, con el paso de la secundaria inferior a la superior. También se concluye que para muchos adolescentes dejar la escuela «se concibe no como un fracaso sino como un éxito [...] una puerta de entrada a la vida adulta» (Fernandez Enguita *et al.*, 2010).

Los hallazgos anteriores coinciden con lo que se sabe en México, en el sentido de que la necesidad económica no es el factor principal que explica la deserción de los jóvenes en secundaria y Educación Media Superior. Mucho más importante es la falta de interés por una escuela que se percibe poco atractiva e irrelevante.

No deja de ser importante, desde luego, que las familias no necesiten que los jóvenes trabajen para contribuir al sostenimiento del hogar, e incluso que los puedan apoyar económicamente mientras son improductivos en términos económicos, pero es aún más importante que ellos vean a la escuela como algo interesante, más atractivo que los trabajos a los que pueden tener acceso, ya que a los 15 años o más no basta que los padres quieran que sus hijos vayan a la escuela, sino que ellos también deben quererlo.

A propósito del fracaso del sistema educativo francés para alcanzar la meta de tener en el año 2000 a todos los jóvenes en la escuela hasta los 18 años y al 80 % en el *baccalaureat*, un ministro de educación de ese país se preguntaba qué hace falta para convencerse de que ciertos elementos de la llamada alta cultura no son interesantes para la mayoría de los muchachos, después de que muchos de ellos han reprobado dos y tres veces «por no leer a Balzac».

Si lo anterior está ocurriendo todavía hoy en un país como Francia, debemos pensar que algo similar y más serio pasa y seguirá pasando en países como el nuestro, en el que es mucho mayor la proporción de alumnos de origen humilde, con acceso a una educación básica que se caracteriza por graves deficiencias. En este sentido una experiencia brasileña encierra una lección de gran importancia.

Una de las medidas que tomó Torres Bodet en 1959 en el marco del Plan de Once Años fue organizar el doble turno en muchas escuelas primarias, especialmente en medio urbano, para poder atender a los niños que llegaban a los seis años en números cada vez mayores, como resultado de la explosión demográfica de la época, cuando sólo se atendía a poco más de la mitad de ellos.

En Brasil, por la misma época, la presión demográfica había obligado a que se establecieran hasta tres turnos en cada plantel, con solo tres horas y media teóricas de asistencia diaria a la escuela.

la por grupo. Al asumir la responsabilidad del sistema educativo de Río de Janeiro en 1984, Darcy Ribeiro observaba que los niños de familias acomodadas podían ir por la tarde a clases particulares de las materias más importantes, o llevar cursos extra de inglés, artes o deportes, en tanto que los niños pobres no tenían alternativa.

El severo diagnóstico —que hoy parece profético— que hizo el educador brasileño sobre las consecuencias de que la escuela brindara una atención tan limitada a los niños de las favelas de Río, y dejara que fueran educados principalmente por la calle y la pandilla, se plasma en frases que, en el México del 2011, tienen resonancias escalofriantes: «Nuestros niños están siendo preparados, con todo vigor, para la delincuencia. Se multiplican cada día las pandillas de niños abandonados [...] los que ya suman millares. ¿Qué sucederá mañana? No es imposible pensar que estas bandas deban ser combatidas por las fuerzas armadas cuando la policía confiese, finalmente, su fracaso para contenerlas» (Ribeiro, 1986b, pp. 22-23).

Ya es demasiado tarde para evitar que sean preparados exitosamente para la delincuencia los niños mexicanos que fueron a la primaria en la última década del siglo pasado y no terminaron secundaria en la primera del presente. Con sorpresa y terror lo estamos advirtiendo cuando en nuestro país el ejército ya tomó el lugar de la policía. También es muy tarde para conseguir que los jóvenes que desertan ahora de la secundaria terminen la media superior en los próximos años, aunque lo pongamos en ley o aunque recurramos al reclutamiento forzoso. Estamos solo a tiempo de hacer lo necesario para que no deserten en secundaria en la década del 2020 y puedan alcanzar luego la media superior los niños que comenzarán el recorrido escolar en los próximos años. Para ello hay que empezar a trabajar desde la base, poniendo cimientos sólidos de un mejorado sistema educativo, con preescolares y primarias de jornada completa para los niños más pobres, como comenzó a hacer Darcy Ribeiro en Río (Ribeiro, 1986a).

Por allí hay que comenzar. La investigación señala que el éxito en la educación media depende en gran medida de lo que pase en el hogar, en el preescolar y en los primeros años de la primaria. Según Hart y Risley (1995 y 1999), desde los primeros meses de vida se marca la diferencia entre los hijos de padres con educación superior, que oyen en promedio 2 000 palabras por hora, en

contraste con los hijos de padres de clase trabajadora a los que se dirigen 1 300 palabras, y, sobre todo, con los niños más pobres, que sólo escuchan en promedio 600 palabras por hora.

Además, los padres del primer grupo hacen seis comentarios elogiosos a sus hijos por cada regaño, los padres de clase trabajadora hacen solo dos comentarios elogiosos por esos mismos regaños y los niños más pobres reciben dos regaños por cada comentario positivo. Las diferencias se acumulan: a los tres años de edad, en los extremos socioeconómicos unos niños han recibido 500 000 elogios y 80 000 regaños; otros, 75 000 elogios y 200 000 regaños. Unos han oído 30 millones de palabras y otros solo 10 millones (Nisbett, 2009, pp. 86, 111-112, 116). Los niños aprenden a leer durante los primeros años del trayecto escolar y en general se espera que al fin del tercero de primaria todos lo hayan conseguido; a partir de ese momento la lectura ya no debería ser un problema ni un objetivo a alcanzar, sino una herramienta para aprender otras cosas. Es la crucial transición de «aprender a leer» a «leer para aprender» (*from learning to read to reading to learn*).

Al comenzar el cuarto grado de la primaria, sin embargo, todavía algunos alumnos tienen dificultades para leer: los que no han conseguido hacer a tiempo la transición mencionada. La proporción es especialmente grande en los sistemas educativos más débiles, en particular en los que tienen altas cifras de repetidores. Después de seguir la trayectoria de alumnos de seis a 13 y 15 años, unos investigadores canadienses concluyen:

El 75 % de los estudiantes que tienen problemas con la lectura al final del tercero de primaria siguen teniéndolos en la EMS. Además, los que no consiguen hacer la transición de «aprender a leer» a «leer para aprender» tienen más probabilidades de presentar más tarde problemas de conducta, de manifestar falta de interés por la escuela y de abandonarla prematuramente (Beswick y Willms, 2008, p. 6).

- 184 La mayor parte de los jóvenes que no consiguieron hacer exitosamente la transición mencionada entre los ocho y nueve años de edad avanzan poco a partir de ese momento, hasta los 15 años. El trabajo muestra también que los niños que repiten el primer grado o el segundo tienen mucho menos probabilidades de hacer una transición exitosa entre los ocho y los nueve años.

Esos datos refuerzan la convicción de que, si se quiere que los jóvenes terminen con éxito y a tiempo la secundaria, y sigan en la EMS, hay que mejorar el enfoque y calidad de los niveles educativos previos, pero también que hay que reorientar profundamente la media superior para que se vuelva una opción interesante para los jóvenes, para que pueda competir con el atractivo del dinero fácil de la delincuencia y para que pueda ser relevante para quienes están despertando a la vida, afirmando su identidad sexual, aprendiendo a respetar a los demás, preparándose para formar una familia y sostenerla, sin saber cómo mejorar una democracia muy imperfecta, confundidos ante las proclamas de credos viejos y nuevos poco auténticos, con una gama creciente sin cesar de productos de consumo y sin elementos para orientarse entre ofertas culturales de muy distinto valor.

Una reciente revisión de la investigación señala que hay cada vez más evidencia de que las curvas que grafican la evolución del aprendizaje de los estudiantes se vuelven planas durante la educación media, cuando un número importante de jóvenes muestra una fuerte disminución de su interés (*engagement*) por la educación y, al mismo tiempo, menor aprendizaje. Se advierte que después de que termina la escolaridad obligatoria las curvas de crecimiento vuelven a mostrar una tendencia ascendente, reflejando tal vez el hecho de que los alumnos no interesados (*disengaged*) ya han dejado la escuela. Según este trabajo, los indicadores de interés decreciente se refieren a conductas más o menos preocupantes, que van de aburrimiento y pasividad a delincuencia y autodestrucción (Russell, 2010, p. 233).

El trabajo también comenta cambios interesantes que se manifiestan en los estudios sobre los adolescentes, que anteriormente centraban la atención casi exclusivamente en aspectos negativos, y, más recientemente, se interesan también por capacidades especiales de los jóvenes, particularmente su creciente potencial cognitivo (Russell, 2010, p. 234).

En abstracto, sin entrar en detalles discutibles, los objetivos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior pueden ser aceptados por la mayor parte de los actores educativos, pero la puesta en práctica efectiva de tan loables propósitos es más complicada y supondrá años de esfuerzos para volverse realidad.

Debe señalarse la necesidad de tener en cuenta la heterogeneidad de los jóvenes. Aunque recientes, las investigaciones mexicanas sobre la juventud forman ya un cuerpo importante, al grado de que se ha acuñado el término de *juvenólogos* para designar a quienes las realizan (cf. por ejemplo Pérez Islas, 2008); son de obligada consulta para los educadores, que muchas veces se sienten perplejos ante las manifestaciones de subgrupos y subculturas sociales que a los mayores y educados al estilo tradicional no pueden menos que resultar extrañas. Para apreciar la profundidad de los cambios a que refiere el párrafo anterior, que son otros tantos retos educativos, se añade otra reflexión (cf. Martínez Rizo, 2000).

En las sociedades tradicionales los jóvenes alcanzaban la madurez biológica y la psicológica hacia los 15 años. A esa edad muchachas y muchachos, además de físicamente aptos para procrear, estaban preparados para sostener una familia, aun sin haber ido a la escuela, porque habían aprendido lo que necesitarían para la vida: cuidar animales, sembrar y cosechar, construir una cabaña o cocinar. De hecho se casaban a esa edad. Hoy los momentos de la madurez biológica y psicológica se alejan cada vez más.

Registros médicos suecos muestran que la edad de la primera menstruación de las chicas, que en 1860 se situaba alrededor de los 16 años, en 1960 se situaba hacia los 13 y tendía a los 12 (Westin-Lindgren, 1979, p. 48).

La prolongación de la escolarización y de la dependencia económica hace que la madurez psicológica de hombres y mujeres se retrase en muchos casos hasta entrados los 20 años. Aumenta así el peso demográfico y social de un grupo de edad que va de los 10 u 11 años hasta los 20 o 25, lo que plantea retos inéditos a los adultos. Todos experimentamos este fenómeno en lo individual, pero pocos tienen conciencia de la novedad y de la trascendencia de este gran reto para nuestras sociedades y, en particular, para nuestras escuelas, que no están preparadas para enfrentarlo.

Para que los jóvenes adopten las conductas que se consideran apropiadas y eviten las que no se consideran tales, no basta, desde luego, con decirles que deben o no hacerlo. La universalización de la media superior traerá consigo también una creciente heterogeneidad de su alumnado, con creciente presencia de los grupos menos preparados para beneficiarse de la escuela, al menos en sus formas tradicionales.

Cuando llegaba a primaria solo el 30 % de los niños mexicanos, antes de la Revolución, eran casi en su totalidad niños urbanos que tenían condiciones favorables de salud, nutrición y otras. A medida que la cobertura aumentó, fueron llegando a la escuela los niños de medios populares urbanos, luego los de medio rural de mejores condiciones, después los niños campesinos más pobres y, por último, los niños de las comunidades indígenas más marginadas. Este mismo proceso tiene lugar luego en los siguientes niveles educativos, con implicaciones inevitables para que se pueda hacer realidad la aspiración de dar muy buena formación a un alumnado que, además de más numeroso, estará formado cada vez más por jóvenes que, en proporciones crecientes, tendrán características distintas y aun opuestas a las que distinguían a los escasos alumnos de la Educación Media Superior de mediados del siglo xx, tan seleccionados como los que llegaban a primaria al final del porfiriato.

El alumnado de EMS del siglo xxi estará formado cada vez más por jóvenes en pleno período de desfase entre su madurez biológica y psicológica, que muchas veces deben combinar trabajo y estudio, con una perspectiva de su futuro plagada de signos de interrogación, desencantados de la vida política y de las instituciones al tiempo que son fáciles presas de manipulaciones ideológicas.

No es una visión catastrofista. Si no prevalecen condiciones de pobreza extrema, las nuevas generaciones pueden ser más altas y fuertes gracias a una mejor alimentación, al ejercicio temprano y a la práctica del deporte. El acceso temprano a las nuevas tecnologías hace que también tengan extraordinarias capacidades de aprendizaje y mucha más información sobre el mundo que sus antecesores.

Las nuevas generaciones no son peores que las anteriores. Son distintas y su formación constituye un reto inédito, que muestra que la tarea de la EMS incluye una dimensión formativa si deseamos que México enfrente con éxito el triple reto de buscar la prosperidad económica, la democracia política y la integración cultural en forma abierta al mundo.

2. Dimensiones que se deben considerar para el futuro de la Educación Media Superior

La construcción de escenarios para visualizar el futuro de una realidad compleja, como el sistema mexicano de EMS, no se puede reducir a la descripción de una imagen idílica, y menos en términos abstractos, como las que se encuentran en muchas veces en los apartados denominados «visión» de los planteles estratégicos de algunas empresas: «En el año XYZ seremos líderes en el mercado».

Un esfuerzo riguroso por construir escenarios futuros, además de describir la situación que se considera deseable de la realidad en cuestión en algunos aspectos sustantivos, tendrá que precisar también la situación que deberán tener los principales medios y las condiciones estructurales claves para que los aspectos sustantivos puedan volverse realidad. En otras palabras, además de describir los «qué», se deberán precisar los «cómo». Eso es lo que se tratará de hacer en este apartado.

a) Tres logros sustantivos

Acceso, permanencia y logro

Una noción adecuada de la calidad de un sistema educativo no se debe reducir a los niveles de aprendizaje que deberán alcanzar los alumnos, sino que deberá incluir también otros aspectos, en particular los relativos a la cobertura y a la eficiencia terminal del sistema.

En efecto: si un sistema que debería atender a todos los jóvenes de cierta edad solo consigue que acceda a él una fracción de los potenciales beneficiarios, o si muchos de los que comienzan el trayecto no consiguen terminarlo, no se podrá considerar que ese sistema es de la mejor calidad aunque los alumnos que consigan terminar los estudios lo hagan con buenos niveles de aprendizaje.

Por eso las dimensiones de la noción de calidad, aplicada a un sistema educativo, deben incluir el acceso y la permanencia, además del logro de los objetivos de aprendizaje, que es también una dimensión fundamental, ya que si todos los demandantes potenciales de cierto nivel educativo consiguen acceder al mismo, y todos permanecen hasta el final del trayecto, si lo hacen con niveles inadecuados de aprendizaje tampoco se podrá decir que el sistema es de buena calidad.

Identidad y currículo

Por su dependencia de los subsistemas de educación superior, las características de la media superior se han definido en función de aquellos, por lo que su propia identidad no se ha precisado con suficiente claridad.

Una tensión fundamental que dificulta la definición de esa identidad es la que enfrenta la educación llamada *propedéutica*, que se concibe como preparación para el siguiente nivel, y la denominada *terminal*. Esta dicotomía se asocia a la que contraponen enseñanza académica y técnica, que a su vez refleja la distinción entre trabajo intelectual y trabajo manual, que se tiende a entender en términos de bueno/malo, digno/indigno, superior/inferior.

Estas oposiciones son una expresión más de la omnipresente estratificación social de la que se trató en un punto anterior; en el siglo XXI, la traducción de la oposición entre *letrados* y *analfabetos* del XVIII sería la de *posgraduados* vs. *técnicos universitarios*.

Mike Rose ha mostrado con elocuencia el débil sustento de tal oposición, así como la posibilidad pedagógica de una educación vocacional que no renuncie a la aspiración de preparar ciudadanos pensantes y cultos que, además de dominar las técnicas —bastante complejas muchas veces— necesarias para el ejercicio de muchos oficios considerados inferiores, tengan las competencias necesarias para participar en forma inteligente en la vida pública y en todas las expresiones culturales. También ha señalado con precisión los retos pedagógicos que implica una educación vocacional que consiga tales resultados (Rose, 2004).

Una adecuada concepción de la identidad de la Educación Media Superior, una que resuelva satisfactoriamente la tensión mencionada, implica la combinación de dos cosas: un núcleo curricular común formado por las competencias generales que todo ciudadano requiere para una vida fructífera en una economía y en una democracia avanzada, y una razonable diversificación de opciones especializadas con orientaciones particulares, con más o menos énfasis en la preparación para los estudios superiores o para el trabajo, con mecanismos claros y accesibles de transferencia para que los estudiantes puedan pasar de una línea formativa a otra en función de sus avances y necesidades.

Una base sólida

La omnipresente desigualdad social descrita antes se traduce, en términos educativos, en ventajas o desventajas iniciales importantes, que solo una buena educación básica puede compensar. Esto implica desde la educación preescolar hasta la secundaria básica. Solo una excelente educación preescolar logrará que los hijos de los hogares más pobres lleguen a la primaria sin el severo *handicap* con el que lo hacen generalmente. Un preescolar de tres horas, con grupos grandes y a cargo de personal no suficientemente calificado, como el que resulta de una obligatoriedad apresurada y sin la planeación y los recursos adecuados, solo contribuye a perpetuar las desigualdades ante la escuela.

La primaria y la secundaria, por su parte, deben también ser muy buenas para que los jóvenes las terminen con los niveles de aprendizaje que se espera tengan al acceder a la media superior. Con las deficiencias actuales —incluyendo en especial el limitado horario que se deriva del doble turno en primaria, y la inequidad estructural de la telesecundaria frente a las secundarias convencionales— será inevitable que se mantengan bajos niveles de rendimiento y altos de deserción, sobre todo al final de la secundaria.

Para que los jóvenes quieran seguir estudios de nivel medio superior —y no lo harán si no quieren— es indispensable que la primaria y la secundaria cambien lo que haga falta para volverse interesantes para ellos y ellas.

Las orientaciones fundamentales de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, descrita en el segundo capítulo, apuntan en una dirección que parece coincidir con los planteamientos de los párrafos anteriores.

Tras décadas de descuido, la creación de una subsecretaría para atender en especial la media superior, y luego la reforma emprendida por la administración vigente, muestran que se ha caído en cuenta de la importancia de extender la cobertura en ese nivel, de mejorar su diseño a fin de volverlo más relevante para los estudiantes del siglo *xxi* y así conseguir que la mayoría de los alumnos alcance realmente los aprendizajes estipulados. Una condición para ello es resolver la tensión entre uniformidad y diversidad de subsistemas y enfoques. En EMS coexisten sin relación entre sí planteles de distinta orientación, surgidos

en momentos y con propósitos particulares: bachilleratos universitarios y, en general, de enfoque propedéutico; bachilleratos inicialmente concebidos como bivalentes —en parte propedéuticos, en parte de formación técnica—, sobre todo en los subsistemas federales y en los planteles en que pesa más el enfoque de formación técnica, en particular los del sistema del Conalep.

La existencia de subsistemas así es un rasgo que aparece en todos los países, incluidos los que han adoptado un modelo comprensivo para la secundaria inferior; la diferencia radica en aspectos más finos: la edad hasta la que se pretende que todos los alumnos compartan una educación similar; la diferencia más o menos fuerte entre unos subsistemas y otros en la secundaria superior; la forma de asignar los alumnos a una u otra modalidad, y la posibilidad de pasar de una modalidad a otra en el curso de los estudios. Una polémica reciente en el sistema educativo español es ilustrativa al respecto (cf. Aunión, 2011).

La polémica comenzó con el anuncio del gobierno de la Comunidad de Madrid de la creación de un *bachillerato de excelencia* para los mejores alumnos. La presidenta de la Comunidad expresó que a su juicio era absurdo un sistema «que mantiene juntos hasta los 16 años a chicos capaces de asomarse al cálculo infinitesimal con otros para los que un quebrado es un problema insoluble».

Diferencias tan pronunciadas entre alumnos de la misma edad que, de una u otra forma, han llegado al mismo grado, no son excepcionales; en México son sin duda más frecuentes que en España y no están ausentes de los sistemas que tienen los mejores resultados en las evaluaciones internacionales. La forma de enfrentarlos, en cambio, sí es muy distinta, y en los sistemas con mejores resultados consiste en «dar respuesta a las necesidades educativas de los más brillantes con programas específicos dentro de los propios centros, sin necesidad de segregar».

A juicio del Ministerio de Educación de España, entre las razones para no separar en forma tajante a los alumnos según sus calificaciones, ni dentro de una misma escuela ni haciéndoles acudir a escuelas distintas, es «la de no crear guetos que acaban afectando a todo el sistema y dejando a los alumnos socialmente más desfavorecidos con menos posibilidades». Fernández Enguita opina al respecto:

Resulta difícil imaginar por qué sí podemos escolarizar aparte, con un trato enfocado al entrenamiento intensivo de sus capacidades, a alumnos que destacan por sus habilidades atléticas o artísticas, y no podemos con los que destacan por sus habilidades académicas o intelectuales [pero] la fórmula debería ser excepcional, no el principio de una estratificación generalizada del alumnado según su capacidad intelectual o su logro académico. Podemos dar un trato excepcional a alumnos excepcionales siempre y cuando [las escuelas] sigan agrupando a todo tipo de alumnos, pues lo contrario destruiría el papel de la escuela, lugar de aprendizaje de la convivencia y la cohesión social (Aunión, 2011).

La experiencia internacional muestra que la meta de que todo joven termine al menos la media superior, en el sentido de que todos lo hagan en un bachillerato propedéutico tradicional, con buenos niveles de aprendizaje, es no solo difícil de alcanzar, sino inalcanzable incluso en el largo plazo.

Por ello la primera condición para que esa meta sea desafiante pero alcanzable en el mediano plazo es concebir la secundaria superior en forma diferenciada, con escuelas que tengan orientaciones adecuadas a las circunstancias de los jóvenes concretos que asistan a ellas.

Si la diferencia se ve en términos simplistas de primera y segunda calidad, y si entre los subsistemas no hay posibilidad de tránsito, el sistema tendrá rasgos discriminatorios, pero estos podrán evitarse si las diferencias no se visualizan en forma jerárquica simplista y se establecen vías de transferencia razonablemente abiertas.

Será importante que la diferenciación no lleve, como ha sido habitual en el pasado, a ofrecer servicios educativos de menor calidad a los jóvenes que provienen de hogares desfavorecidos, en tanto que los de familias acomodadas tienen acceso a mejores servicios.

La diferenciación de las escuelas de EMS deberá incluir también aspectos relativos al currículo mismo. Deberán distinguirse los elementos básicos de un núcleo curricular común a todos los alumnos de media superior, y elementos opcionales y variables.

El Consejo de Especialistas para la Educación por la SEP en 2006 hace consideraciones respecto al currículo de la educación básica, que se aplican con mayor razón a la media superior:

En un país grande, desigual y multicultural, convendrá abandonar la idea de un plan de estudios único, para dar lugar a un currículo que precise objetivos y contenidos comunes a todas las escuelas, pero deje amplios espacios de adaptación a las condiciones regionales y las circunstancias particulares de cada escuela y cada grupo de alumnos.

Los elementos comunes y los niveles aceptables de desempeño deberán establecerse teniendo en cuenta la situación muy diferente de las escuelas y de las regiones del país, sin que eso signifique abandonar la aspiración de que todos los alumnos alcancen niveles cada vez mejores y sean formados a partir de valores comunes.

El currículo debe centrar la atención en las habilidades a desarrollar, más que en conocimientos particulares a adquirir, y evitar la sobrecarga de estos (CEE, 2006, p. 71).

El marco curricular de la RIEMS, que distingue las competencias generales comunes, las disciplinarias básicas y las extendidas, así como las profesionales, coincide con el planteamiento anterior, pero será todo un reto evitar que prevalezca la inercia de los subsistemas tradicionales, con la dificultad de llevar a la práctica orientaciones novedosas en un sistema de enormes dimensiones.

Un trabajo ya citado dice que hay dos enfoques para mejorar la calidad de la educación media: uno busca hacerlo con cambios en la organización del sistema, de manera que los estudios de nivel medio se ofrezcan en planteles diferentes a los que atienden a alumnos de otros niveles; el otro enfoque busca modificar las prácticas docentes para adecuar la educación a las necesidades de los alumnos, volviéndola más relevante. Según el autor los enfoques no se oponen; el que haya escuelas de educación media separadas no es necesario ni suficiente para que haya una educación de alta calidad; sea cual sea la forma en que se organicen las escuelas, los cambios en las prácticas son esenciales (Russell, 2010, p. 236).

b) Tres medios fundamentales

Para que los elementos sustantivos de la visión deseable de la Educación Media Superior puedan hacerse realidad son necesarios muchos medios, entre los que sobresalen los tres de que trata este punto.

Los maestros

El reconocimiento del papel clave de los maestros para el éxito de todo proyecto de mejora educativa es unánimemente reconocido. Los esfuerzos por mejorar la media superior mexicana no pueden ser una excepción.

En este sentido habrá que tener en cuenta al menos dos cosas: por una parte, que los planteles de Educación Media Superior necesitan contar con un cuerpo magisterial con un perfil propio, distinto tanto del que implica la Educación Básica como del de la enseñanza superior. La edad de los alumnos y la especificidad de los contenidos curriculares así lo requieren. El otro elemento a considerar es que en la actualidad los maestros de EMS son un conjunto muy heterogéneo, cuyo común denominador posiblemente es la falta de una formación orientada expresamente a prepararlos para la compleja y delicada tarea que se les encomienda.

La gestión escolar

La mayoría de los planteles de EMS son organizaciones de tamaño medio, con una estructura que incluye al menos un nivel de dirección y, frecuentemente, varios puestos intermedios; el alumnado suele ser numeroso y los recursos materiales —biblioteca, laboratorios, equipos de cómputo—, más abundantes que en los niveles inferiores.

Todo ello hace necesaria una gestión profesional, que haga de cada plantel una unidad efectiva, con trabajo en equipo, trabajo participativo de los estudiantes, relación con los padres de familia y vinculación con el entorno, incluyendo las empresas y las instituciones educativas inferiores y superiores. Lo anterior implica el liderazgo de un buen director que encabece el esfuerzo colectivo y consiga que todos los estamentos de la comunidad escolar compartan propósitos comunes y trabajen para alcanzarlos.

La evaluación

194

Otro medio para que haya una buena educación es la evaluación, a la que se dedicará más espacio por tratarse de un tema de gran actualidad y polémico. Es verdad que una condición necesaria aunque no suficiente para la calidad educativa es un sistema de evaluación que informe de manera objetiva sobre los

avances que se consigan y los problemas que se presenten. Una buena evaluación permitirá a los actores responsables de tomar decisiones en los diversos niveles del sistema —desde las altas autoridades federales y estatales hasta el maestro y los alumnos en cada salón de clases— hacerlo con bases sólidas, ajustando su trabajo a las circunstancias y los avances reales.

Por ello es adecuado que, además de la reforma en curso, contemple la creación de un sistema de evaluación de la educación media superior, cuyo primer elemento es el Consejo Para la Evaluación de la Educación Media Superior (COPEEMS). Se ha pensado también en el desarrollo de un examen de egreso que todos los alumnos deberían pasar al final del trayecto pero que, a diferencia de ENLACE, tendría consecuencias para los alumnos, ya que sus resultados serían parte de los elementos para conceder el certificado de fin de estudios. Se espera así enfrentar el problema de que un número considerable de los jóvenes que presentan pruebas sin consecuencias individuales, como las de ENLACE o PISA, lo hagan sin esforzarse, por lo que los resultados no reflejan fielmente el nivel real de aprendizaje que han alcanzado. Este supuesto tiene un fundamento bastante sólido.

Al aplicar pruebas con consecuencias individuales fuertes, se espera no solo que cada estudiante haga su máximo esfuerzo, también mayores esfuerzos a lo largo de toda la media superior no solo por parte de los alumnos, cuyo futuro dependerá en parte de sus resultados, sino también de sus profesores y de los directivos escolares, difundiendo los resultados de cada escuela para que sean conocidos por los padres de familia y la sociedad, que así tendría elementos para exigir mejor calidad de cada escuela. Este segundo supuesto depende de la manera en que se diseñan las pruebas y se usan sus resultados, ya que de ello depende que la evaluación contribuya a la calidad o que sea contraproducente con efectos negativos serios.

En este sentido es útil tener en cuenta la experiencia nacional con las pruebas ENLACE, así como la experiencia internacional sobre exámenes de egreso con consecuencias individuales.

En el siglo XIX varios sistemas europeos implantaron exámenes nacionales para acceder a la universidad, que llegaron a ser piezas importantes de los sistemas escolares, como el *abitur* alemán, el *baccalaureat* francés, el examen italiano de *maturità*, el

de *matriculation* del Reino Unido o la famosa reválida española; hay exámenes similares en Australia, Dinamarca, Escocia, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y muchas provincias canadienses; en Nueva York se desarrolló un examen similar desde la década de 1870, el *Regents Exam* (Bishop, 2005, pp. 260 y 265).

Esos exámenes son distintos de los de ingreso a las universidades estadounidenses, en especial el SAT y el ACT. Sin considerar cambios recientes, estas pruebas tenían solo preguntas de opción múltiple; debían responderse en un par de horas; no medían el conocimiento del currículo de *high school*, sino habilidades intelectuales generales (comprensión lectora, razonamiento abstracto, verbal y numérico); los resultados se analizaban en relación con la media del grupo (referencia a la norma estadística) y la participación era voluntaria: los aspirantes a la universidad.

En contraste, los exámenes de egreso europeos no son pruebas estandarizadas sino que tienen menos preguntas que implican respuestas amplias; comprenden varias pruebas que tienen relación precisa con materias del currículo; suponen varias horas para ser respondidas en varios días; su aplicación es obligatoria y la calificación no se limita a distinguir *pasa-no pasa*, sino que informa sobre el nivel de desempeño de cada sustentante. Con este tipo de exámenes es posible evaluar no solo conocimientos particulares de ciertos temas, sino también la cultura general y la madurez de los sustentantes, su capacidad de formular un discurso propio que integre elementos variados en forma coherente y original.

La diferencia entre estos dos tipos de prueba —de ingreso a la universidad o de egreso de la media superior— tiene que ver, obviamente, con el enfoque selectivo dual o comprensivo. En los sistemas selectivos que prevalecían en los países europeos solo una minoría de los jóvenes aspiraba a llegar a la universidad y entraba a escuelas orientadas en ese sentido; muchos presentaban los exámenes de egreso. En el sistema estadounidense, en cambio, con su mayor cobertura desde principios del siglo xx, fue natural que se aprovechara el desarrollo de las técnicas psicométricas para elaborar pruebas estandarizadas de ingreso a la universidad.

La preocupación por el nivel de aprendizaje del conjunto de los estudiantes de la *senior high school* norteamericana, en especial cuando hubo datos comparables internacionales con las

pruebas de la IEA y el proyecto *National Assessment of Education Progress*, a fines de la década de 1960, llevó al desarrollo de pruebas estandarizadas de egreso para aplicarse a todos los estudiantes que terminaban *high school*, el movimiento denominado *Minimum Competency Testing* (MCT).

Como su nombre sugiere, las pruebas MCT —que se siguen aplicando actualmente en algunos estados— se distinguen por su bajo nivel de dificultad, congruente con el que consistan sólo en preguntas de opción múltiple. Según algunas opiniones lo anterior trajo como consecuencia una reducción en los niveles promedio de rendimiento, ya que los maestros tendían a enseñar para la prueba enfocándose en los alumnos de bajo rendimiento, en tanto que los mejores estudiantes dejaban de esforzarse porque las pruebas les resultaban muy fáciles (cf. Bishop, 2005, p. 265).

El movimiento de estándares educativos de la década de 1980 llevó luego al desarrollo de pruebas parecidas, pero más exigentes, que se pueden denominar *standards-based exams* (SBE), que otros estados han adoptado desde entonces.

A partir de 2003 la tendencia se vio reforzada tras la aprobación de la legislación conocida como *No Child Left Behind* que, entre otras cosas, establece que para el ciclo escolar 2013-2014 todos los jóvenes norteamericanos deberán terminar la *high school* con niveles aceptables de desempeño y que, a lo largo de la década 2003-2013, las escuelas deberán ir mostrando evidencias de progreso anual adecuado (*Adequate Yearly Progress*) en cuanto a su avance en dirección de la meta, no solo para el conjunto de sus alumnos, sino también para los subgrupos de menor rendimiento, en particular alumnos afroamericanos e hispanos.

Actualmente alrededor de la mitad de los estados norteamericanos cuentan con uno u otro de estos exámenes, pero la experiencia al respecto no es uniforme. En el trabajo ya citado, Bishop retoma diversos estudios que muestran que el nivel promedio en pruebas de rendimiento cuyos resultados se pueden comparar de manera confiable es mejor en el caso de alumnos de sistemas educativos que cuentan con exámenes de egreso de tipo europeo, en comparación con los que utilizan exámenes de competencias mínimas, y más aún con los sistemas que no utilizan ningún tipo de evaluación externa al final de la EMS.

Los resultados deben matizarse por diversas limitaciones metodológicas de los estudios en que se basan, que hacen discutible atribuir causalmente el mejor desempeño a la presencia o ausencia de exámenes externos, pero el conjunto de la evidencia no deja de ser consistente en la dirección mencionada (Bishop, 2005).

Es importante retomar un comentario del autor mencionado, a partir de un estudio canadiense basado en resultados del TIMSS, que señala que en las provincias en que se utilizan exámenes de egreso se presentan también niveles superiores de exigencia para entrar a los programas en que se forman los docentes de salarios más altos, una probabilidad mayor de que las materias estén a cargo de docentes especializados en ellas, así como de que esos maestros cuenten con estudios universitarios en la misma materia (Bishop, 2005, p. 273).

Entre otras cosas, la dificultad para aislar el efecto de un examen de egreso sobre los niveles de aprendizaje se debe a que los exámenes no se presentan aislados, sino que se dan en el marco de un conjunto mayor, el de todas las políticas en operación en el sistema educativo de que se trate. El que los sistemas cuyos alumnos obtienen mejores resultados de aprendizaje tengan exámenes de egreso pero al mismo tiempo otras estrategias de apoyo a los docentes y a las escuelas dificulta aislar el efecto de los exámenes y al mismo tiempo hace pensar que las políticas de apoyo tienen también una parte de la responsabilidad y que siempre será conveniente que los exámenes no sean el único elemento de mejora, sino que formen parte de un conjunto más amplio de estrategias con ese propósito.

Otras investigaciones aportan elementos y matices importantes a los planteamientos sintetizados por Bishop. Un trabajo dice que los exámenes de egreso de la EMS se introdujeron para verificar que los egresados dominaran elementos centrales del currículo, pero advierte que se ha sugerido que los exámenes de alto impacto tienen efectos negativos que llevan a estudiantes de grupos minoritarios y a los de bajo rendimiento a que abandonen la escuela prematuramente. Refiriéndose a los Estados Unidos, el autor añade que pese a que los exámenes se han extendido rápidamente hay pocos estudios sobre sus beneficios, incluyendo si los exámenes efectivamente hacen mejorar la habilidad académica de los estudiantes, y que la literatura al respecto muestra evidencias

mezcladas sobre la relación de las políticas estatales de exámenes de egreso y las tasas de deserción y graduación (Ou, 2009, p. 1).

El autor señala que al extenderse los exámenes de egreso los estudios al respecto han aumentado y cita seis informes anuales del *Center on Education Policy* de 2002 a 2008, así como trabajos de Belfield y Levin, 2007, sobre el costo que representa cada alumno que abandona la *high school*; de García y Gopal, 2003; Griffin y Heidorn, 1996; Jacob, 2001; Warren, Jenkins y Kulick, 2006 sobre los posibles efectos negativos de los exámenes en lo relativo a deserción. En sentido opuesto cita trabajos que no encontraron relación entre exámenes y deserción: Greene y Winters, 2004; Muller, 1998; Muller y Schiller, 2000 (Ou, 2009, pp. 4-5).

Ou explica estas diferencias por el uso de fuentes con datos distintos (del *National Education Longitudinal Study*, el Censo o los datos del *Common Core*) y también por el uso de acercamientos metodológicos diferentes, no siempre con el rigor suficiente para llegar a conclusiones sólidas en un sentido o en otro (Ou, 2009, p. 5).

Otro estudio sobre el tema que llega a conclusiones moderadamente positivas en cuanto al uso de exámenes de egreso se refiere a un sistema educativo distinto al norteamericano, el de Alemania. El trabajo se basa en los resultados del TIMSS aprovechando las diferencias de normatividad de los *länder* alemanes, no todos los cuales cuentan con exámenes de egreso al fin de la secundaria superior; la muestra permitía un análisis cuasiexperimental. Se aplica la *metodología de diferencias* entre las diferencias y el resultado muestra que los *länder* que aplican centralmente exámenes de egreso tienen resultados claramente superiores a los que no lo hacen, pero que solo una parte de la diferencia se puede atribuir a los exámenes de egreso. Los autores estiman que los exámenes de egreso harían mejorar el desempeño de los alumnos en aproximadamente un tercio del equivalente a un grado escolar (Jürges, Schneider y Büchel, 2003).

Un texto que sintetiza un punto de vista contrario a los exámenes de egreso fue publicado recientemente en la revista *Phi Delta Kappan*. Su título resume esta postura: «Los exámenes de egreso dañan a los estudiantes que no los aprueban y no benefician a los que lo consiguen» («*Exit Exams Harm Students Who Fail Them and Don't Benefit Students Who Pass Them*», Warren y Grosky, 2009).

El trabajo revisa datos que muestran que la introducción de exámenes de egreso hizo aumentar la deserción no se reflejó en un aumento de los resultados de los alumnos y no parece haber mejorado la probabilidad de los alumnos de conseguir un buen trabajo o de acceder a la universidad; se revisan los casos de Florida y California y se encuentra un patrón que, según los autores, coincide con lo ha pasado en otros estados: al implantar los exámenes se fijan niveles relativamente altos, que son alcanzados por una proporción de estudiantes menor que la que tradicionalmente era promovida, lo que lleva a que los niveles se bajen para que se mantengan las tasas de aprobación previas (Warren y Grosky, 2009).

Otros dos estudios usan metodologías más robustas que las utilizadas en trabajos antiguos. Uno de 2001, basado en datos del *National Educational Longitudinal Survey*, controló estadísticamente el desempeño previo y otras variables de alumnos, escuelas y estados, y encontró que los exámenes de egreso no mostraban un impacto significativo sobre los resultados en pruebas de lectura y matemáticas, y tampoco tenían un efecto apreciable sobre la probabilidad de abandonar la escuela para la generalidad de los alumnos, pero sí aumentaban esa probabilidad en el caso de los alumnos de menor habilidad (Jacob, 2001).

Otro trabajo, de 2006, señala que una revisión de estudios previos lleva a concluir que los exámenes de egreso tienen la capacidad de mejorar el desempeño de alumnos y escuelas, pero también han exacerbado la desigualdad del desempeño educativo; sin embargo, los resultados han sido heterogéneos. Según datos del Censo 2000 y del *Common Core of Data* del Centro Nacional de Estadísticas Educativas los exámenes de egreso redujeron significativamente la probabilidad de terminar la *high school*, en especial para los afroamericanos. En Minnesota el examen aumentó la deserción en distritos escolares urbanos muy pobres y los que tienen fuerte proporción de grupos minoritarios, sobre todo en el último grado (12°). Sin embargo, en los grados 10° y 11° la deserción disminuyó (Dee y Jacob, 2006).

Los hallazgos anteriores no son sorprendivos si se tiene en cuenta que:

- no hay razón para esperar una mejora de los resultados educativos gracias simplemente a la aplicación de instrumentos de medición; si una persona tiene fiebre esta no bajará porque se le ponga el termómetro varias veces;
- la gran mayoría de las personas no tienen información adecuada sobre los alcances y límites de las pruebas en gran escala, por lo que tienden fácilmente a esperar de ellas más de lo que realmente pueden dar;
- como elevar realmente los niveles de aprendizaje de los alumnos de menor rendimiento es difícil, si los resultados de las pruebas traen consecuencias serias para escuelas y maestros estos se ven tentados de buscar que los resultados parezcan mejores mediante recursos irregulares que, en vez de subir el nivel real, deterioran aspectos cognitivos y valorales importantes;
- la experiencia mexicana sobre la aplicación de ENLACE muestra que, aun sin consecuencias individuales para los alumnos, difundir los resultados en forma inapropiada los vuelve de alto impacto para escuelas y maestros, sin tener en cuenta las limitaciones de los instrumentos, y está produciendo ya consecuencias negativas como las mencionadas.

La conclusión es que la introducción de un examen de egreso para la EMS mexicana puede ser un elemento que contribuya a mejorar la calidad de ese tipo educativo, con tal de que se cumplan varias condiciones:

- que sea técnicamente adecuado, en función de su propósito;
- que no se use para lo que no es adecuado;
- que se introduzca gradualmente, teniendo en cuenta las circunstancias, y
- que vaya acompañado por políticas de apoyo para la mejora.

Como se ha dicho ya, la ventaja fundamental de una prueba con consecuencias individuales respecto a una que no las tiene es asegurar que los alumnos que la presenten hagan su mejor esfuerzo. Es importante añadir de inmediato que el peso del examen en los elementos que cuentan para la certificación de la Educación Media Superior no deberá ser de 100 %.

La razón es que, incluso considerando los mayores avances técnicos, una prueba en gran escala no es adecuada para me-

dir bien aspectos cognitivos complejos ni valorales, actitudinales, procedimentales o conductuales. El aprendizaje de los estudiantes en cuanto a esas otras competencias deberá evaluarse de otras formas, en algunos casos por los maestros, con lineamientos precisos para ello por cada plantel, y en algunos más por el subsistema de que se trate. Por todo ello el peso de un examen de egreso en la calificación final de cada alumno siempre deberá ser solo una parte del total. Tratándose de un instrumento de alto impacto se deberán ofrecer oportunidades adicionales de presentar la prueba a los alumnos que no obtengan buenos resultados en la primera ocasión. No hacerlo aumentaría el riesgo de que el examen incrementara la deserción de los alumnos de desempeño más bajo, como muestra la experiencia de otros países.

Los elementos anteriores permiten llegar a conclusiones sobre los usos que se podrán dar a los resultados de las pruebas del examen de egreso.

Por lo que se refiere a los alumnos, teniendo en cuenta la idea de que las pruebas del examen se apliquen en varios momentos y que los estudiantes que no tengan resultados satisfactorios en la primera ocasión en que las presenten deberán tener oportunidades adicionales de hacerlo, los resultados podrán servir para que los interesados sepan los puntos débiles que deberán mejorar.

En cuanto a los maestros y autoridades de los planteles, los resultados de las pruebas del examen de egreso les permitirán identificar los aspectos en que es más frecuente que los alumnos atendidos por el plantel tengan resultados no satisfactorios para mejorar el trabajo individual de los docentes y para diseñar estrategias colectivas en cada plantel que conduzcan a la mejora.

Y por lo que toca a las autoridades de planteles y subsistemas, así como a las del sistema educativo nacional, el análisis de los resultados del examen en su ámbito de competencia, junto con los elementos que se deriven de los cuestionarios de contexto y de los otros componentes del sistema de evaluación de la media superior, deberán llevar a decisiones bien informadas, que se traduzcan en estrategias sólidas y viables de mejora, así como a una mejor atención a las zonas del sistema más necesitadas de apoyo.

Es importante también precisar los usos que no se deberán dar a los resultados de un examen de egreso, en particular por

parte de las autoridades de los subsistemas, así como por las autoridades estatales y nacionales.

Los resultados no se deberán utilizar para evaluar únicamente con base en ellos en el desempeño de maestros en lo individual, ni tampoco el de planteles en lo individual. Aunque la postura contraria resulta atractiva al sentido común, el conocimiento de alcances y límites de las pruebas lleva a concluir que el ámbito limitado de las competencias que este tipo de instrumentos puede medir, más la variedad de factores escolares y extraescolares que influyen en el desempeño de los estudiantes, con el margen de error que inevitablemente tienen los resultados de cualquier prueba, hacen inapropiada una evaluación de maestros o escuelas individuales basada únicamente en resultados de estas últimas.

Es importante, sin duda, evaluar individualmente a maestros y escuelas, pero para ello se deberán utilizar otros acercamientos que involucren a las autoridades de cada subsistema y cada plantel, y los resultados de los alumnos en las pruebas del examen de egreso podrán ser considerados como indicadores que deberán ser complementados con otros elementos para llegar a juicios consistentes sobre el desempeño de docentes y escuelas. Los argumentos contra una evaluación individual de docentes basada únicamente en el valor agregado de los resultados de los alumnos son particularmente fuertes en el caso de la media superior, dado el número de docentes que imparten clases a un mismo grupo, lo que dificulta aún más el imputar a un maestro en particular los resultados de ciertos alumnos.

El uso de técnicas de valor agregado no es una buena opción; convendrá pensar en otros acercamientos para la importante tarea de evaluar bien a los maestros (cf. Braun, 2005; Glazerman *et al.*, 2010; McCaffrey y Hamilton, 2007).

Con las consideraciones anteriores, una prueba de egreso podrá ser un elemento valioso de un sistema de evaluación de la Educación Media Superior más amplio, que en conjunto ofrezca una imagen objetiva de la problemática existente. Otros elementos que dicho sistema deberá comprender son, al menos, un buen sistema de indicadores y un mecanismo para la evaluación de planteles. Este elemento es el que ya se ha comenzado a poner en marcha con la creación del COPEEMS.

La importancia de este componente del sistema de evaluación es clara, porque ninguna reforma será exitosa si no se implementa adecuadamente en cada uno de los planteles que conforman la educación media superior. Los cambios y la mejora se darán en cada escuela y cada aula o no se darán. Las concepciones curriculares y pedagógicas más avanzadas serán estériles si no consiguen que los maestros se apropien de ellas y las vuelvan realidad en su práctica docente cotidiana, en un trabajo de equipo con el liderazgo de un buen director y con recursos y apoyos suficientes por parte de las instancias superiores.

Por ello el componente clave de un buen sistema de evaluación es el que valorará el grado y la manera en que en cada escuela se llevan a la práctica los postulados de la reforma, y para ello puede aprovechar como punto de partida los resultados de evaluaciones en gran escala como el examen de egreso del que se ha tratado en párrafos anteriores, pero tendrá que continuar con acercamientos intensivos en menor escala para ver la forma en que los maestros trabajan individualmente y en equipo; los recursos con que se cuenta y la forma en que se utilizan; el clima que se tiene en la escuela; la manera en que se desarrollan actitudes y valores positivos en los alumnos; la relación con el entorno; la preparación para la escolaridad posterior o para la inserción laboral; la participación de los padres de familia y la comunidad que rodea a la escuela, entre otros aspectos.

Las evaluaciones de los planteles deberán verificar también que se manejen criterios y procedimientos adecuados para que las evaluaciones del aprendizaje de los alumnos que no es posible o conveniente realizar en gran escala sino que se deben hacer en cada escuela y estar a cargo de los maestros se apeguen a lo establecido en los planes y programas de estudio y no se hagan caprichosa ni arbitrariamente; y también que se cuente con instancias y procedimientos adecuados para la evaluación individual de los docentes. Un sistema de evaluación que considere lo anterior será valioso para la mejora.

c) Tres condiciones estructurales

Además de los medios básicos del apartado anterior, el éxito de los esfuerzos por mejorar la Educación Media Superior supone la presencia de algunas condiciones de carácter estructural, de las que se trata a continuación.

Federalización combinada con subsistemas

La organización que tiene actualmente la Educación Media Superior se entiende por sus antecedentes históricos, como ha mostrado el primer capítulo, pero no ayuda a la consecución de los propósitos de la reforma descrita en el segundo capítulo.

Teniendo en cuenta, por una parte, las peculiaridades de los subsistemas que se han desarrollado, y por otra las dimensiones del país y su organización política federal, una estructura adecuada media superior mexicana deberá probablemente combinar de manera matricial dos ejes: uno que signifique una completa federalización del tipo educativo, de manera que todas las escuelas públicas dependan de las entidades federativas y que las privadas estén sujetas también a la autoridad educativa en el nivel de dichas entidades, y otro que permita que los planteles del mismo enfoque tengan mecanismos claros y eficientes de coordinación nacional para aprovechar las economías de escala que se pueden dar en ese nivel en lo relativo a currículo, a materiales educativos, a acciones de actualización, de evaluación, etcétera.

Lo anterior supone que la Secretaría de Educación Pública federal deje de tener funciones operativas a fin de asumir un papel normativo, compensatorio, de evaluación y de coordinación.

Marco jurídico

El punto anterior y el siguiente implican cambios profundos en la legislación educativa, para que el tipo de educación media superior tenga un marco jurídico adecuado tanto en el nivel federal como en cada entidad federativa, subsanando la grave laguna que existe actualmente al respecto.

Un punto de particular importancia es el relativo a la obligatoriedad de la media superior, que en caso de aprobarse tendrá consecuencias serias en cuanto a su financiamiento, posiblemente en sentido contrario al que la buena voluntad del legislador pudiera esperar de la medida. Deberá distinguirse la política de ampliar todo lo posible la cobertura de la media superior, tendiendo a su generalización, de una obligatoriedad legal imposible de cumplir plenamente, aun a mediano plazo, con posibles efectos contraproducentes.

El financiamiento

Una condición más es la relativa a los recursos que necesitará la Educación Media Superior para que los propósitos de la reforma en curso puedan volverse realidad.

La experiencia mexicana respecto a la forma en que el sistema educativo creció en los niveles de primaria y secundaria y, más recientemente, en el de preescolar, para atender a todos los niños en edad de asistir a ellos, ha sido que, por la inevitable limitación de los recursos y los crecientes costos que supone llevar los servicios a los lugares más apartados, se acudió a modalidades más baratas pero también menos eficaces con el resultado previsible de niveles de aprendizaje inferiores. El Consejo de Especialistas para la Educación de la SEP ha señalado:

La educación ha distribuido desigualmente sus beneficios; factores como el lugar de nacimiento y residencia, el origen étnico y el nivel socio-económico de las personas condicionan su trayectoria educativa y su aprendizaje. La tendencia inercial de los sistemas educativos es hacia el reforzamiento de las desigualdades sociales y económicas; la educación reproduce las distancias sociales. Pero también tiene la capacidad de revertirlas y debemos asegurar que lo haga (CEE, 2006, p. 37).

Para compensar las desigualdades del entorno serán necesarios esfuerzos de discriminación positiva que ofrezcan mejores apoyos a los alumnos que más los necesiten, evitando el llamado efecto Mateo de dar más a quienes tienen más. La frecuente desigualdad en perjuicio de los más necesitados se explica en parte por la dificultad objetiva de ofrecer servicios de buena calidad a los habitantes de localidades minúsculas y dispersas, pero también se debe a un modelo de extensión de la oferta educativa que describe apropiadamente la expresión *derrama (spill over) paulatina* de beneficios.

206 Según este modelo, la oferta sigue a la demanda efectiva; los servicios educativos y otros se ofrecen a quienes tienen la capacidad de exigirlos. Y como la capacidad misma de demanda depende también del nivel socioeconómico y cultural de un grupo, son los colectivos más pobres los que menos la tienen y los últimos en ser atendidos (cf. Martínez Rizo, 2007). En sentido

contrario el Consejo de Especialistas propone: «Como línea general de política necesitamos asumir el reto de ofrecer insumos de calidad en todos los planteles, de asegurar la distribución de la calidad de los procesos para poder esperar, entonces sí, mayor equidad en los resultados» (CEE, 2006, p. 41).

La sociedad mexicana recibe anualmente resultados de evaluaciones educativas cuya difusión ha dejado de ser sorpresa. Algunos manifiestan impaciencia ante el señalamiento reiterado de la importancia de las brechas que separan los resultados de algunas partes del sistema educativo nacional. Las evidencias de desigualdad educativa son similares año con año: Chiapas, Oaxaca y Guerrero frente al Distrito Federal y Nuevo León; escuelas públicas frente a privadas; urbanas frente a rurales; primarias y secundarias completas frente a multigrado y telesecundaria; indígenas frente a no indígenas, etcétera.

Ese carácter reiterativo pone en evidencia dos cosas: por una parte la gravedad del fenómeno; por otra, el que su recurrencia se debe a que no se modifican las causas que lo producen: las desigualdades del contexto familiar y social de los alumnos no cambian en el corto plazo, pero tampoco lo hacen las de los factores escolares: los servicios educativos a los que asisten los alumnos de medios menos favorecidos siguen siendo también los que tienen más carencias.

La expansión de los servicios de primaria y secundaria en las últimas décadas del siglo xx se basó en opciones de menor costo, como los cursos comunitarios del Conafe y otras primarias multigrado, así como las telesecundarias. Los servicios llegaron primero a los sectores más favorecidos, en particular urbanos, y solo después a los más necesitados.

Lo anterior se entiende por la escasez de recursos frente al crecimiento de la demanda y de la dispersión de la población rural en localidades pequeñas, pero los resultados no deberían sorprender a nadie. No se pueden esperar resultados similares de insumos y procesos diferentes; si se quiere que la situación cambie hay que modificar las condiciones que la producen. Incluso con estrategias adecuadas la experiencia de varias décadas de esfuerzos en pro de la equidad muestra que no se deben esperar resultados notables en el corto plazo.

Por ello, en el momento en que el país quiere extender sustancialmente la cobertura de la Educación Media Superior es indispensable evitar que se repitan las estrategias tradicionales de crecimiento de la oferta al más bajo costo posible; ante la escasez crónica de recursos en una economía que recauda solo poco más de 10 % del PIB en impuestos la tentación de hacerlo es grande, y de hecho ha comenzado a ocurrir con los telebachilleratos.

La calidad no mejorará simplemente porque haya un sistema de evaluación; se deberán prever estrategias de mejora e impulsar paralelamente apoyos que se brindarán a los alumnos, escuelas, subsistemas y entidades federativas que más lo requieran, para que la calidad mejore.

En lugar de contribuir a que la calidad del conjunto mejore, un examen de egreso de alto impacto, como cualquier sistema de evaluación que no tenga en cuenta la complejidad del contexto en que se aplicará, podrá contribuir a aumentar la desigualdad existente en un sistema educativo que se caracteriza por niveles de desigualdad mayores que los que hay en la mayor parte de los países del mundo. Sabiendo que hay diferencias abismales entre las condiciones de los hogares urbanos de clase media y alta y los más pobres del medio rural e indígena, y las que separan también a las escuelas mejor y peor dotadas, es previsible que las pruebas del examen de egreso resulten sencillas para algunos mientras están fuera del alcance de otros.

Lo anterior se deberá tener en cuenta al establecer los puntos de corte que distingan los niveles de desempeño que se definen pero además un imperativo evidente de justicia exige que se hagan los mayores esfuerzos posibles para que las escuelas compensen, hasta donde sea factible, las carencias de los hogares de los alumnos que atiendan, en vez de exacerbarlas.

La ampliación de la oferta de Educación Media Superior en una medida que haga posible su generalización sin acudir a modalidades baratas pero menos eficientes, evitando la inequidad del modelo de derrame paulatino de beneficios exigirá recursos que no están al alcance de un Estado que recauda poco y debe enfrentar simultáneamente otras necesidades. La concurrencia de recursos públicos y privados será indispensable si no cambia radicalmente el modelo fiscal, lo que hace particularmente delicado el tema de la obligatoriedad ligado a la gratuidad.

3. Escenarios contrastantes para el futuro de la Educación Media Superior

Con base en las dimensiones anteriores se intenta presentar una visión del futuro de la EMS en la forma de dos escenarios contrastantes para cada dimensión, uno ideal, que supondría que se implementen las mejores estrategias y se den las condiciones favorables, y otro que denominaremos inercial, que sería el resultado de la falta de acciones de reforma, de la continuación de políticas inadecuadas y de la presencia de condiciones desfavorables.

Acceso, permanencia y logro. En el escenario ideal, la Educación Media Superior mexicana atenderá a todos los jóvenes hasta los 18 años de edad, sin deserción y con altos niveles de logro. En el escenario inercial atenderá una proporción mayor que la actual, pero lejana del 100 %, con tasas de deserción aún elevadas y niveles de logro bajos.

Identidad y currículo. Por una parte, una Educación Media Superior con una identidad bien definida, un currículo básico de competencias clave para la vida adulta de cualquier ciudadano, y opciones que responderán a las condiciones reales de los alumnos; por otra, una media superior que seguirá sin tener clara su identidad, con planteles de enfoques diferentes sin una visión articuladora ni elementos curriculares básicos.

Una base sólida. Futuro ideal: una media superior a la que lleguen jóvenes que hayan pasado por un preescolar que haya compensado las desventajas de hogares desfavorecidos, y por una primaria y una secundaria que les hayan dado niveles suficientes de competencias básicas y alimentado su curiosidad e interés por aprender; en el polo opuesto, una a la que no lleguen todos los jóvenes de la edad apropiada, y los que lo consigan lo harán con capacidades desiguales y, en general, sin interés.

Los maestros. Lo ideal, un cuerpo de maestros con perfil apropiado, competentes y profesionales, con remuneraciones adecuadas basadas en evaluaciones válidas y confiables, en contraste con uno heterogéneo, sin un perfil definido, improvisado, que base sus prestaciones en la presión política.

Gestión escolar. Planteles con equipos docentes encabezados por directores con liderazgo, que busquen propósitos comunes mediante el esfuerzo de toda la escuela y tengan rela-

ciones positivas con el entorno, frente a escuelas sin trabajo de equipo, desorganizadas, anquilosadas, con dirección rutinaria y sin metas claras.

La evaluación. Varios elementos con propósitos particulares claros (para evaluar alumnos, maestros, planteles y el sistema como tal), con instrumentos de buena calidad que den resultados confiables, que se usen válidamente en formas constructivas y en que la evaluación formativa a cargo de los maestros tenga papel preponderante, frente a una gama de evaluaciones desarticuladas que den resultados inconsistentes y se usen inapropiadamente, con *rankings* de alto impacto que distorsionen los esfuerzos de las escuelas y desmotiven a alumnos y maestros.

Federalización combinada con subsistemas. Una estructura basada en los sistemas de las 32 entidades federativas, articulada con sistemas nacionales de un mismo tipo y en la que la federación juegue un papel positivo de normatividad y evaluación, con una importante función compensatoria para disminuir paulatinamente la desigualdad entre entidades y subsistemas, frente a la organización caótica de subsistemas federales, estatales, autónomos y particulares sin coordinación alguna.

Marco jurídico. Una legislación precisa y parsimoniosa que dé fundamento a la estructura matricial de entidades federativas y subsistemas nacionales, que garantice la autonomía de los planteles, con instancias individuales y colegiadas de autoridad, que asigne a los niveles estatal y federal funciones precisas que permitan un funcionamiento armonioso del conjunto, y con una definición clara de la política de generalización sin confundirla con una obligatoriedad simplista, frente a los vacíos legales que impiden que cualquier instancia tenga claras sus atribuciones, y que se tomen decisiones y se adopten políticas en forma ágil, con la innecesaria complicación de una obligatoriedad que no tenga en cuenta la realidad.

El financiamiento. Una situación en que se cuente con recursos suficientes, públicos y privados, para evitar el derrame paulatino de beneficios y la inequidad que implica y que permita que los planteles tengan los elementos necesarios para dar una educación de buena calidad, que los maestros reciban salarios adecuados y los alumnos que lo requieran becas que les permitan continuar sus estudios frente a una situación de precarie-

dad que obligue a extender los servicios con opciones de menor calidad para los alumnos más necesitados de apoyo y consiga solo avances ilusorios en la matrícula pero con serias fallas de eficiencia terminal y de nivel de aprendizaje.

Conclusión

¿A cuál de los dos escenarios extremos anteriores se parecerá más la Educación Media Superior mexicana en el 2020 o en el 2050? No arriesgará mucho quien apueste a que la realidad se situará en algún punto intermedio, pero sin una bola de cristal será difícil predecir a cuál de los extremos estará más cercana.

Para responder será útil recordar una situación similar que enfrentó en 1992 una comisión encargada de evaluar el avance del programa educativo compensatorio más importante del gobierno norteamericano, conocido como «Capítulo 1», en alusión a la ley que lo creó en 1965.

Según esa comisión, hacia 1960 la educación compensatoria se concebía como un esfuerzo que se reducía a la recuperación del rezago en temas elementales por parte de los alumnos más atrasados, pero en 1992, con la importancia que se daba a las habilidades intelectuales superiores, de comunicación, decisión, etc., en el contexto de una economía internacional competitiva basada en el desarrollo científico y tecnológico, los esfuerzos compensatorios tenían que dar un salto cualitativo para lograr que los alumnos desfavorecidos lograran también esos niveles educativos complejos. Afirmaba que la investigación apoyaba la postura de que con el currículo, los maestros y los apoyos adecuados, prácticamente todos los niños pueden alcanzar altos niveles de aprendizaje; subrayaba la idea de que «en vez de simplemente construir buenos programas tenemos que construir buenas escuelas», y proponía estrategias para que todas las escuelas de todos los estados del país lograran hacerlo (cf. Commission on Chapter 1, 1993, pp. 9-10). El documento concluía planteando tres escenarios, como sigue:

El impulso reformador puede fracasar completamente por falta de voluntad por parte de políticos, educadores y ciudadanos para hacer los cambios estructurales y proporcionar los recursos necesarios para hacer un cambio real en la educación. *Si esto ocurre todos saldremos perdiendo.* Como ha sucedido antes, el impulso reformador

puede dar resultados únicamente en los distritos escolares mejor dotados del país, aquellos que ya cuentan con recursos abundantes y atienden principalmente a niños favorecidos. *Si esto ocurre habrá unos cuantos ganadores, pero la sociedad en conjunto y la mayoría de ciudadanos saldrá perdiendo.* El impulso reformador puede llegar a ser suficientemente fuerte para producir cambios en todas las escuelas públicas del país. Los cambios pueden llegar a atraer a las personas más capaces y dedicadas para que enseñen en las escuelas públicas, y puedan llegar a involucrar a los padres de familia y las comunidades para que apoyen a sus jóvenes y eduquen a todos sus hijos. *Si esto ocurre todos saldremos ganando* (1993, p. 10).

El reto de la educación mexicana es, más que nunca, preparar a niños y a jóvenes para que lleguen a ser ciudadanos capaces de vivir en una sociedad productiva, pero también democrática y solidaria. Hasta 1993 se consideraba que la primaria bastaba para ofrecer la formación básica necesaria a los alumnos; desde entonces se juzga que para lograrlo es precisa la secundaria básica y hay cada vez más opiniones en el sentido de que es necesario que todos los jóvenes permanezcan en la escuela hasta el fin de la media superior para alcanzar tan importante meta.

En tal sentido van las iniciativas de hacer obligatoria la Educación Media Superior, pero es importante advertir que un cambio legislativo no será suficiente para conseguir el propósito de contar con una ciudadanía bien preparada para los retos de la sociedad del conocimiento, en un país tan grande y desigual como el nuestro, sino que para ello será indispensable contar con estrategias adecuadas y con los medios suficientes, entre los que se debe incluir no solo recursos humanos y materiales, sino también otros muchos elementos, que se ha tratado de sistematizar en las páginas precedentes.

Con base en la experiencia de la expansión de la primaria y la secundaria en la segunda mitad del siglo xx, y en la de los sistemas educativos de países en que la secundaria superior se ha extendido más en el mismo lapso, para terminar este capítulo los escenarios antes descritos se sintetizan ahora en tres opciones:

Primera. No se toca el modelo inequitativo de atención en primaria y secundaria y no se asignan recursos suficientes para que la expansión en Educación Media Superior no siga el modelo de derrame paulatino de beneficios. En ese caso, aun-

que se diseñen estrategias interesantes, no aumentará pronto la cobertura y permanecerán la desigualdad y los bajos niveles de aprendizaje.

Segunda. Se asignan más recursos para corregir las deficiencias en primaria y secundaria y para expandir la media superior con calidad, pero se adoptan estrategias inapropiadas. En ese caso aumentará la cobertura pero el nivel de aprendizaje seguirá siendo insatisfactorio y la desigualdad permanecerá.

Tercera. Se asignan más recursos y se adoptan políticas adecuadas, incluyendo el que las estrategias se conciban para horizontes de largo plazo y el esfuerzo se mantenga de manera regular. En ese caso en unas décadas se podrán ver cambios importantes en cobertura, en nivel de aprendizaje y en equidad.

Como en los escenarios mencionados, en el primer caso, todos saldremos perdiendo; en el segundo unos pocos ganarán y la población en conjunto perderá; en el tercero podremos ganar todos.

Referencias

- Ariès, P. (1970). *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Seuil.
- Aunión, J. A. (jueves 7 de abril de 2011). La excelencia ya es urgente. *El País*.
- Autor, D. et al. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4).
- Beaud, S. (2003). *80% au bac... et après?*. La Découverte.
- Belfield, C. y Levin, H. M. (2007). The Economic Losses from High School Dropouts in California. *California Dropout Research Project Report 1*.
- Beswick, J. F. y Willms, J. (2008). The Critical Transition from Learning-to-Read to Reading-to-Learn, en *Successful Transitions: Findings from the National Longitudinal Survey of Children and Youth*. Human Resources and Social Development Canada Publications Center.
- Bishop, J. (2005). High School Exit Examinations: When Do Learning Effects Generalize?. En Joan L. Herman y Edward H. Haertel (eds.), *Uses and Misuses of Data for Educational Accountability and Improvement, The 104th Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part 2* (pp. 260-288). Malden, MA., Blackwell Publ.
- Braun, H. I. (2005). *Using Student Progress to Evaluate Teachers: A Primer on Value-Added Models*. Policy Information Center.
- Collins, R. (1990). *Cuatro tradiciones sociológicas*. UAM.
- Commission interinstitutions. (1990). *Conférence mondiale sur l'éducation por tous: Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*. Unicef.
- Commission on Chapter 1. (1992). Making Schools Work for Children in Poverty: A New Framework, Summary Report, Washington D. C. *AAHE Bulletin* (8), 8-10.
- Consejo de Especialistas para la Educación. (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*. SEP.
- Dee, T. S. y Jacob, B. (2006). Do high school exit exams influence educational attainment or labor market performance?. *Working Paper Series* (12199).

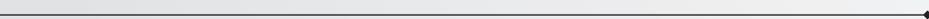
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Unesco.
- EFA Forum. (2000). *Briefing Papers*. <http://cyberschoolbus.un.org/briefing/education/education.pdf>
- Fernández Enguita, M. et al. (2010). *Fracaso y abandono escolar en España*. La Caixa.
- Forestiere, C. y Thélot, C. (2007). *Que vaut l'enseignement en France? Les conclusions du Haut Conseil de l'évaluation de l'école*. Stock.
- García, P. y Gopal, M. (2003). The Relationship to Achievement on the California High School Exit Exam for Language Minority Students. en *NABE Journal of Research and Practice*, (1) 123-37.
- Gaulupeau, Y. (1992). *La France a l'école*. Gallimard.
- Glazerman, S. et al. (2010). *Evaluating Teachers: The Important Role of Value-Added*. TheBrookings Institution, Brown Center on Education Policy.
- Goodlad, J. y Anderson, R. (1987). *The Nongraded Elementary School*. Teachers College.
- Griffin, B. W. y Heidorn, M. H. (1996). An Examination of the Relationship Between Minimum Competency Test Performance and Dropping Out of High School. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, (18), 243-52.
- Greene, J. P. y Winters M. A. (2004). Pushed Out or Pushed Up? Exit Exams and Dropout Rates in Public High Schools, *Manhattan Institute Education Working Paper 5*.
- Hart, B. y Risley, T. R. (1995). *Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children*. Paul H. Brookes Publishing Co.
- (1999). *The Social Word of Children Learning to Talk*. Paul H. Brookes Publishing Co.
- Herrnstein, R. J. y Murray, C. (1994). *The Bell Curve. Intelligence and Class Structure in American Life*. The Free Press.
- Husén, T. (1986). Why did Sweden Go Comprehensive?. *Oxford Review of Education*, 12(2), 153-163.
- Husén, T. et al. (1994). *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Instituto de Evaluación. (2010a). *Sistema estatal de indicadores de la educación*. Ministerio de Educación.
- (2010b). *Informe 2009: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010*. Ministerio de Educación.
- (2009). *Informe 2008: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010*. Ministerio de Educación.

- INES. (2009). *Education at a Glance 2009. OECD Indicators*. OECD.
- Jacob, B. A. (2001). Getting Tough? The Impact of High School Graduation Exams. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23(2) 99-121.
- Jencks, C y Phillips, M. (eds.) (1998). *The Black-White Test Score Gap*. Brookings Institution Press.
- Johannesson, K. (1994). Quintilian and Education. En Husén y Postlethwaite, pp. 4887-4890.
- Jürges, H. et al. (2003). The effect of central exit examinations on student achievement: quasi-experimental evidence. *TIMSS Germany, CESINFO Working Paper* (939).
- Krugman, P. (13 de marzo de 2011). Titulaciones y dólares, *El País*.
- Levy, F. y Murnane. R. (2010). *The New Division of Labor: How Computers are Creating the Next Job Market*. Princeton University Press.
- Martínez Rizo, F. (2007). *La relación entre calidad y equidad, cap. 5, de La educación de las poblaciones vulnerables. Informe Anual 2007* (pp. 121-135). INEE,
- (2005). La Educación Mexicana en Education at a Glance. *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Cuadernos de Investigación*, (18), pp. 1-37.
- (2000). *Nueve retos para la educación superior Funciones, actores y estructuras*. ANUIES.
- McCaffrey, D. F. et al. (2003). *Evaluating Value-Added Models for Teacher Accountability*. Rand Co.
- Muller, C. (1998). The Minimum Competency Exam Requirement, Teachers' and Students' Expectations and Academic Performance. *Social Psychology of Education*, 2(2), pp. 199-216.
- Muller, C. y Schiller, K. S. (2000). Leveling the Playing Field? Students' Educational Attainment and States' performance Testing. *Sociology of Education*, 73(3), pp. 196- 218.
- Muñoz Izquierdo, C. et al. (1979), El síndrome del atraso escolar. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, IX, (3), pp. 1-60.
- Neisser, Ulric, (ed.) (1998). *The Rising Curve. Long-Term Gains in IQ and Related Measures*. American Psychological Association.
- Nisbett, Richard E. (2009). *Intelligence and How to Get It. Why Schools and Cultures Count*. Norton and Co.

- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. www.un.org.
- Osterwalder, F. (1994). Pestalozzi and Education. En Husén y Postlethwaite. (pp. 4887-4890).
- Ou, Dongshu. (2009). To Leave or Not to Leave? A Regression Discontinuity Analysis of the Impact of Failing High School Exit Exam. *Centre for the Economics of Education*, (107).
- Pérez Islas, J. A. (2008). Juventud: un concepto en disputa. En J. A. Pérez Islas, M. Valdez González y M. H. Suárez Zozaya (coords.), *Teorías sobre la juventud. Las miradas de los clásicos*, (pp. 9-33). UNAM.
- Ribeiro, D. (1986a). *O livro dos CIEPs*. Bloch Editores.
- (1986b). Revolución en la educación. El sistema escolar brasileño. *Nueva Sociedad*, (86), 22-32.
- Roca, E. (25 de marzo de 2011). ¿Educación, dólares/euros y ciudadanía?. *El País*.
- Russell, V. J. (2010). Perspectives on Schooling in the Middle Years. En Peterson, Penelope, E. Baker y B. McGaw (eds), *The International Encyclopedia of Education* (pp. 233-241). Elsevier.
- Thomas, C. y Shaw, C. (1992). Issues in the Development of Multigrade Schools. *BIRD, World Bank Technical Paper*, (172).
- Warren, J. R. y Grosky, E. (2009). Exit Exams Harm Students Who Fail Them and Don't Benefit Students Who Pass Them. *Phi Delta Kappan*, (mayo), 645-649.
- Warren, J. R., Jenkins, K. N. y Kulick, R. B. (2006). High School Exit Examinations and State-level Completion and Pass Rates, 1975-2002. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(2), 131-52.
- Westin-Lindgren, G. (1979). *Physical and Mental Development in Swedish Urban Schoolchildren*. Dpt. Educational Research, Stockholm Institute of Education, CWK/Gleerup.



EDUCACIÓN SUPERIOR





Autonomía universitaria: antecedentes, retos y perspectivas

Martinez Rizo, F. (2020). Autonomía universitaria: antecedentes, retos y perspectivas, en F. Martinez Rizo (coord.), *La autonomía universitaria en la coyuntura actual*, pp. 25-72. Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Acceso al texto

https://editorial.uaa.mx/docs/autonomia_coyuntura.pdf

*Permiso de publicación otorgado por el licenciado Genaro Ruiz Flores González, jefe de Departamento Editorial de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.
Julio 2024*

Este apartado contiene cuatro puntos como introducción a la obra: antecedentes de la idea de autonomía de las universidades en el mundo desde la Edad Media hasta el presente, pasando por los modelos surgidos en los siglos *xix* y *xx*, que ayudan a entender algunas dimensiones de la noción; antecedentes de la noción en México, desde 1910; reflexiones sobre el derecho a la educación —y a la Educación Superior (ES)—, premisa de las ideas sobre el tema; y consideraciones sobre algunos aspectos de la noción, cada uno de los cuales se aborda en uno de los capítulos siguientes, escritos por conocedores, a quienes les fue enviado este texto, buscando que sirviera como sugerencia o *provocación*, respetando, desde luego, la forma en que cada uno eligiera tratar su tema.

Antecedentes de la autonomía en el mundo

Las universidades medievales

Se dice que la palabra «universidad» aludiría a la universalidad de conocimientos que debe cultivar una Institución de Educación Superior (IES). En realidad, *universitas* es apócope que resulta de combinar los términos latinos *universa* y *societas*, y quiere decir «sociedad general», corporación o gremio. Por ello va acompañado siempre por un modificador que precisa quién se agrupa o asocia: *universitas magistrorum*, *universitas scholarium*, corporación o gremio de maestros o alumnos.

En la sociedad feudal de nobles y plebeyos, señores y siervos, quien se dedicaba a oficios que implicaban destrezas especiales, gozaba de reconocimiento social y formaba agrupaciones que reclamaban trato especial y obtenían estatutos que otorgaba la autoridad, de la local a la más alta, civil o eclesiástica. Surgieron así gremios de carpinteros, panaderos, cerveceros, toneleros, constructores, etcétera.

Al nacer las universidades —siglos *xi* a *xiii*— esa tendencia incluyó a sus maestros y alumnos, que obtuvieron normas particulares (privilegios, *privi-legis*, ley privada) del rey o del papa. Aunque de menor nivel que los primogénitos, que heredaban título y hacienda, los estudiantes de la universidad —*segundones* y *bastardos*— tenían también un estatus privilegiado, en especial en instituciones como Bolonia y, en cierta medida, Salamanca, donde eran ellos quienes se agremiaban y podían controlar

decisiones importantes, como designar al rector. La inmunidad que daba el gremio (fuero) y la extraterritorialidad del recinto universitario eran valiosas si los jóvenes se veían envueltos en rencillas, lo que no era raro, como refleja el himno *Gaudeamus igitur*: disfrutemos, pues, mientras somos jóvenes. Los gremios de maestros de educación elemental son muy posteriores, hacia el siglo xvii.

La noción de privilegio su opone al principio central de la democracia, de igualdad ante la ley, y la abolición del *antiguo régimen* que trajo la Revolución francesa, además de eliminar la monarquía y la nobleza, incluyó la supresión de los gremios en general (1791) y en especial de la universidad (1793). Esta última, además de su carácter de corporación con fuero, era rechazada por una revolución inspirada en la Ilustración, porque no atendía el cultivo de la ciencia. Las críticas de uno de los principales enciclopedistas, Diderot, son reveladoras:

Estimando que «el gusto por las trivialidades escolásticas» en el siglo xiii hacía ganar la reputación de sabios a «miserables ergotistas», Diderot afirma que los universitarios de su época parecen contemporáneos de Santo Tomás de Aquino. Cuestiona el estudio prolongado y estéril del griego y el latín, que solo son útiles a un pequeñísimo número de ciudadanos; estigmatiza la retórica (el arte de hablar bien antes que de pensar), la elocuencia prolija, la moral confusa, la metafísica autosuficiente, la física razonadora, sin una palabra de historia natural o buena química (Según Bayen, 1973, p. 63).

La autonomía como libertad de enseñanza no era un privilegio de la universidad medioeval, sujeta a la autoridad suprema de la Iglesia católica en cuanto a lo que podía y debía enseñarse. También le era ajena la libertad de investigación, ya que esta no existía. De los siglos xv a xviii las universidades no eran las instituciones pujantes de sus inicios; liceos y gimnasios se encargaban de educar a los jóvenes; escuelas de ingenieros de puentes y caminos, minería o agricultura de formar profesionales para la economía de la revolución industrial; y de la investigación científica sociedades reales, academias de ciencias, jardines botánicos y museos.

Pese a la persistencia de términos como universidad, maestro, licenciado, doctor, decano y rector, las universidades modernas se parecen poco a sus antepasadas (Husén, 1994). Solo en el siglo XIX surgieron otros modelos de instituciones de educación superior, que siguen influyendo hoy. En el ámbito latinoamericano algunos rasgos permanecen, como la idea de extraterritorialidad, derivada del fuero de que gozaban los universitarios, como los eclesiásticos, que, si cometían un delito pero se refugiaban en el recinto universitario —o en una iglesia—, gozaban de inmunidad y no podían ser juzgados por los tribunales ordinarios.

La universidad napoleónica

Designada originalmente como *imperial*, la universidad que surgió de las reformas napoleónicas de 1806-1808 era distinta de la medioeval: era más bien un sistema educativo estatal completo, centralizado, con escuelas profesionales sujetas en todo a decisiones gubernamentales. Tras la abolición de las viejas universidades en 1793, las escuelas que formaban parte de ellas siguieron funcionando en forma independiente. La universidad francesa como tal se restableció hasta 1896, con una ley que le dio personalidad y estructura, manteniendo fuerte control por parte del Estado, lejos de la actual noción de autonomía. La capitulación francesa en la guerra franco-prusiana de 1870-1871 fue atribuida en parte a la debilidad de la educación superior francesa frente a las pujantes universidades alemanas (Bayen, 1973, p. 72; Minot, 1991, pp. 44-52).

El modelo alemán y su influencia

Otro modelo de universidad nació en el mundo germano, antes de la unificación de los estados alemanes que condujo Bismarck y dio lugar al nuevo imperio alemán, el Segundo Reich. En 1810 nació en Prusia un nuevo tipo de institución, orientada a la investigación y a la formación de especialistas de alto nivel, con la Universidad de Berlín, creada por Guillermo de Humboldt. En ella, lo administrativo seguía bajo control del estado, pero la fortaleza de los cuerpos de profesores y los catedráticos fue la novedosa base de la actual idea de autonomía académica. La Universidad de Berlín influyó pronto en el Reino Unido, sobre todo en Inglaterra y Escocia, cuyas universidades tenían exce-

lente nivel académico gracias a su elitismo y a la conservación de tradiciones gremiales en el sistema de *colleges*. En el siglo XIX la influencia del modelo alemán alcanzó a la joven democracia de Estados Unidos.

El modelo estadounidense

Sin el peso de la división entre nobles y plebeyos de las sociedades europeas, ya en el siglo XIX las IES de Estados Unidos, a diferencia de las del viejo continente, buscaban no ser elitistas, sino *comprendivas*, como muestra, en 1862, época de la Guerra de Secesión, se aprobó la Ley Morrill, por la que cada senador disponía de 30,000 acres para crear universidades en su estado. El resultado fue que hacia 1950 las IES estadounidenses atendían a cerca de 50 % de jóvenes de 18 a 23 años, cuando en los países europeos más industrializados la proporción que llegaba a la universidad era sólo de 2 % a 4 % (Husén, 1994, p. 23). El ejemplo estadounidense, que hoy influye en todo el mundo, da por supuesta la importancia de la autonomía en el sentido de libertad académica, con distintas formas de manejar lo administrativo, pero sin previsiones legales para evitar intromisiones externas, más presentes en países con regímenes autoritarios.

Una consecuencia de la masificación temprana de las IES en Estados Unidos fue su diversificación: al lado de programas de mayor duración, desde principios del siglo XX, cuando el sistema atendía alrededor de 5% del grupo de edad, surgieron IES con programas cortos orientados a formar para ejercer oficios y subprofesiones. Comenzaron a surgir *community colleges* para ofrecer programas de dos años a los egresados de enseñanza media (*high school*) permitiéndoles obtener un diploma universitario de nivel inferior al *bachelor (associate degree)*. En 1922 había 207 instituciones de este tipo; en 1952 eran ya 594 y en 1987 llegaban a 1 224 (Cohen, 1994). La masificación de la Educación Superior en otros países industrializados en la segunda mitad del siglo XX propició su diversificación. Con diversos nombres (*Instituts Universitaires de Technologie* franceses; *Tanki daigaku* japoneses, *Fachhochschulen* alemanes) en muchos países surgieron IES con programas cortos.

Desde la década de 1950 los países de Europa occidental fueron testigos de una muy rápida expansión y, en muchos casos, una transformación radical de sus sistemas de educación superior. A principios de los 60 era ya claro que las universidades solas no podrían enfrentar las necesidades de números crecientes de egresados calificados de la educación media, ni los requerimientos de educación avanzada y capacitación de una sociedad industrializada. Las universidades europeas, sea que se basaran en la tradición de Humboldt, en la napoleónica o en la de Oxbridge, que durante siglos habían atendido a pequeños grupos de jóvenes provenientes de escuelas secundarias muy selectivas, eran inadecuadas para enfrentar la transición de un sistema de educación superior de élite a uno de masas (Trow, 1973). Bajo la presión del crecimiento y la necesidad de reformas estructurales, la diversificación se volvió principio orientador fundamental y estrategia clave de las políticas de educación superior (Furth, 1994, p. 1217).

El modelo soviético

Un modelo de educación superior distinto surgió en fechas más recientes. Antes de la Revolución de octubre, en el Imperio ruso había una treintena de IES que prestaban poca atención a formar especialistas para la industria, la agricultura, la silvicultura o la ganadería. En la década de 1930, en forma congruente con la ideología socialista y con la planeación central estaliniana, crecieron rápidamente IES relacionadas con las ramas de la economía, según la pauta del plan quinquenal. Surgieron algunos institutos politécnicos y muchos tecnológicos, orientados ambos a la formación de ingenieros; los primeros cubrían una gama amplia de programas, y los segundos se especializaban en pocas áreas, incluso en una sola, por lo que se les llegó a llamar institutos *monotécnicos* (Pilipovski, 1994). Esas IES tecnológicas tenían estatus similar a las universidades y estrecha asociación con cierto campo de la economía, no ofrecían programas cortos, sino solo de pregrado de 5-6 años, y podían incluir investigación y posgrado, si bien este último nivel se desarrolló poco (Afanassiev, 1994, pp. 653-654). Un rasgo obvio era la ausencia de autonomía, lógica consecuencia de la idea de que las IES debían estar al servicio del desarrollo del país, sin supeditarse a los intereses particulares de los académicos.

El modelo latinoamericano

Otro modelo, fundamental para las Instituciones de Educación Superior mexicanas, surgió en 1918 en Argentina, con el Movimiento de Córdoba. La Universidad de Córdoba, la única que funcionó durante la colonia en Argentina, comenzó a operar en 1613. Su estructura, basada en la de Salamanca, otorgaba al claustro de profesores la facultad de nombrar al rector; en 1783 esa atribución pasó al virrey. La universidad estuvo a cargo de la Compañía de Jesús hasta su expulsión en 1767, cuando pasó a los franciscanos. En 1807 quedó en manos del clero secular (Mignone, 1986, p. 35). El movimiento estudiantil que inicia la tradición universitaria latinoamericana tiene rasgos del gremio medioeval, en su versión salmantina, con la idea de autonomía como extraterritorialidad y la participación de alumnos en los órganos de gobierno. A lo anterior se añadió una visión del papel que se creía debían jugar las IES en la transformación de la sociedad, lo que se entiende en el mundo de la Primera Guerra Mundial, la Revolución de octubre y otros movimientos revolucionarios de la época. En América Latina ocurría la Revolución mexicana, y en Argentina había llegado al gobierno el radicalismo de Yrigoyen, en 1916. En 1918, por su parte, la Universidad de Córdoba seguía siendo una institución anquilosada:

La irrupción del radicalismo yrigoyenista en el gobierno y su fortalecimiento en la sociedad civil, entra inevitablemente en contradicción con una universidad oligárquica, cada vez más caracterizada por la obsolescencia, el reaccionarismo y la rigidez, sobre todo en la ultramontana Córdoba. Hacia junio de 1918 el ambiente general de democratización y progresismo vuelve súbitamente insoportable para un grupo considerable de estudiantes cordobeses el clima académico de medievalismo, colonialismo, clericalismo, irracionalismo, favoritismo académico y corrupción administrativa. La agitación inicial de los estudiantes encuentra un estímulo en la obstinación de las autoridades universitarias y de la policía, que así contribuyen a reforzar y extender el movimiento (Kaplan, 1979, p. 15).

La versión latinoamericana de autonomía incluye una proporción importante de representantes de los alumnos en los órganos de gobierno, la *paridad*, con la mitad del voto en consejos universitarios y de escuelas o facultades. La gratuidad es un ele-

mento más de esta tradición (Tünnermann, 1997). Los muchos cambios políticos ocurridos después en Argentina y otros países del subcontinente hicieron que la autonomía se perdiera con regímenes dictatoriales (rectores militares), o se plasmara de maneras variadas en las leyes de cada país, pero la impronta del modelo cordobés permaneció. (OEA, 1986; UNAM, 1979).

Antecedentes de la autonomía en México

La conquista y la colonia dejaron un trauma que sigue pesando hoy, con la secular marginación de las poblaciones indígenas, y resabios del antiguo régimen, con su pronunciada estratificación social. Al fin de la colonia, las reformas borbónicas introdujeron tímidamente ideas modernas, con la presencia en tierras de la corona española de ideas de la Ilustración, más débiles que en Gran Bretaña, Alemania y Francia. La invasión de España por Napoleón impulsó las ideas liberales, lo que reflejó la Constitución de Cádiz (1812). México optó desde 1824 por un régimen republicano. La pugna entre tradición y modernidad tomó la forma del conflicto que enfrentó a conservadores y liberales, centralistas y federalistas, partidarios de un trato privilegiado para la Iglesia católica o del Estado laico, con implicaciones para la educación, vista como tarea de los particulares y la Iglesia o como servicio público, y con aprecio o profundo rechazo de la Real y Pontificia. El triunfo liberal se concretó con el resultado de las Guerras de Reforma, la Constitución de 1857, la derrota de la invasión francesa y el imperio, y la República restaurada, pero la pugna con los conservadores siguió en el porfiriato. Con el nuevo entorno mundial, la Revolución marcó la irrupción de nuevas concepciones ideológicas y políticas, que se reflejaron en visiones contrastantes del papel de las universidades y, en general, las IES, y en especial de la noción de autonomía.

De la Universidad Real y Pontificia a la Universidad Nacional

La Real y Pontificia Universidad de México tenía los mismos rasgos que hicieron irrelevantes a las francesas de fines del XVIII y a la de Córdoba. Ello explica que, como *Universidad de Méjico*, entre 1833 y 1865 fuera suprimida por gobiernos liberales y restablecida por conservadores, mientras aparecían opciones como el Seminario de Minería o la Escuela de Agronomía.

Cuando Justo Sierra concretó el sueño de crear una nueva universidad, dijo con claridad que no veía a la Real y Pontificia como antecedente. Su discurso en la ceremonia del 22 de septiembre de 1810, en los festejos del Centenario de la Independencia, recuerda a Diderot:

[...] el gremio y claustro de la Real y Pontificia Universidad de México no es para nosotros el antepasado, es el pasado [...] una escuela verbalizante [...] era la palabra —y siempre la palabra latina, por cierto— la lanzadera prodigiosa que iba y venía sin cesar en aquella urdimbre infinita de conceptos dialécticos [...] podían resultar [...] prodigios razonantes de memoria y silogística, entre profesores y alumnos de la Universidad; aquel organismo se convirtió en un caso de vida vegetativa y después en un ejemplar del reino mineral: era la losa de una tumba [...] Cuando los beneméritos próceres que en 1830 llevaron al gobierno la aspiración consciente de la Reforma empujaron las puertas del vetusto edificio, casi no había nadie en él, casi no había nada. Grandes cosas vetustas, venerables unas, apollilladas otras; ellos echaron al cesto las reliquias de trapo, las borlas doctorales, los registros añejos en que constaba que la Real y Pontificia Universidad no había tenido ni una sola idea propia, ni realizado un solo acto trascendental en la historia del intelecto mexicano; no había hecho más que argüir y redargüir, en aparatosos ejercicios de gimnástica mental, en presencia de arzobispos y virreyes, durante trescientos años (Sierra, 1990, pp. 118-124).

Sierra decía también que la Universidad Nacional de México (UNM), por su cercanía con la sociedad y el propósito de aportar a su desarrollo, tendría que ser muy diferente de su predecesora:

[...] No, no se concibe en los tiempos nuestros que un organismo creado por una sociedad que aspira a tomar parte cada vez más activa en el concierto humano, se sienta desprendido del vínculo que lo uniera a las entrañas maternas para formar parte de una patria ideal de almas sin patria; no, no será la Universidad una persona destinada a no separar los ojos del microscopio, aunque en torno de ella una nación se desorganice; no la sorprenderá la toma de Constantinopla discutiendo sobre la naturaleza de la luz del Tabor (1990, pp. 112-113).

La UNM fue creada con base en un proyecto que Sierra encomendó a Ezequiel A. Chávez, quien visitó varias instituciones, entre las que destaca la Universidad de California, cuya influencia fue tan importante que, junto con la Universidad de París y la de Salamanca, fue una de tres instituciones invitadas con el carácter especial de *madrinas* a la ceremonia inaugural.

La elección de esas tres *madrinas* reflejaba la intención de identificar a la nueva institución como heredera, a la vez, de la institución que se consideraba la más antigua y ancestro prestigiado de todas las demás, la de París; de la más notable de las universidades medioevales españolas, que sirvió históricamente de modelo a las instituciones de la América Hispánica, Salamanca; y de la institución que Chávez admiraba y quería adoptar como modelo, la de California en Berkeley.

El que la UNM naciera como fusión de escuelas preexistentes —de Jurisprudencia, Medicina, Ingenieros y Bellas Artes, la Nacional Preparatoria y la nueva de Altos Estudios— recuerda lo que había pasado en Francia. Las tradiciones educativas en que se había formado el personal de la nueva institución eran, seguramente, más cercanas a las de Salamanca y la repudiada Real y Pontificia Universidad de México, y a las de las escuelas profesionales anteriores a 1896 de Francia, que el porfiriato admiraba, más que a los nuevos enfoques de las jóvenes, pragmáticas y pujantes universidades de investigación de los Estados Unidos. Aunque no lo entendían así los promotores de la UNM, no parece injusto hipotetizar que el *madrinazgo* de Berkeley fue menos efectivo que el de París y Salamanca.

El siguiente recuadro presenta la invitación que Sierra dirigió a las universidades *madrinas* y la reacción de estas que, más allá de simple curiosidad histórica, reflejan el estilo de la época y, de alguna manera, el de cada una.

Invitaciones enviadas por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes a las universidades de París, California y Salamanca

[...] esta Secretaría se ha fijado en la Universidad de París, la más antigua de todas y que más influencia ha ejercido en el mundo civilizado durante mayor número de siglos; en la de Salamanca, que fue el modelo conforme al que se estableció la antigua Universidad de México; y en la de California, que es en su sentir uno de los tipos más perfectos de las universidades americanas [...]

[...] esta misma Secretaría tiene la satisfacción de invitar de un modo especial a esa ilustre Universidad para que apadrine en su nacimiento a la nueva institución, y para que se realice en lo futuro, en relación con la nueva Universidad de México, los grandes fines sociales que para el progreso mundial tienen las universidades como objeto supremo de su labor.

En espera de la respuesta que esa institución tenga a bien dar a esta nota, me es grato reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Libertad y Constitución. México, Julio 16 de 1910

Salutación de la Universidad de París

La Universidad de París, la más vieja de las universidades, saluda el nacimiento de la Universidad de México. Se siente orgullosa de haber sido escogida como su primera madrina. Quisiera tener el poder de las hadas para darle desde la cuna, con el amor de la patria, el de la ciencia y de la humanidad. Le desea que tenga y guarde siempre estos tres amores, que son la triple razón de ser de las universidades modernas.

Salutación de la Universidad de California

Nos causa singular placer la noticia de que en breve se inaugurará en la ciudad y república de México una nueva Universidad, que difundirá la luz del saber de igual manera que por siglos enteros la han difundido la Escuela de la Vieja Lutecia y la Universidad de Salamanca. Que vuestra Universidad sea nuestra compañera y aliada en esta nuestra parte occidental del orbe, que nosotros los hijos de California vivimos antes sujetos por dilatados años, como vosotros los mexicanos, al imperio hispano, y hoy por hoy moran todavía en esta tierra numerosos individuos que hablan el idioma español, reverencian abuelos españoles, han viajado con provecho por los confines mexicanos, y se dedican a negocios del comercio mexicano...

¡Prosperidades para la nueva Universidad, y que florezca por dilatados años! ¡Únanse para siempre jamás en la Universidades californiana y mexicana, como guías principales, en la obra de educar a los pueblos de origen español que habian en ambas Américas!

Cablegrama del rector de la Universidad de Salamanca

Señor Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. México.

Aceptado padrinazgo. Imposible ir.

Miguel de Unamuno

(UNAM, 1990, pp. 50-51; pp. 139-140; pp. 147; 78)

*De la Universidad Nacional de México de 1910
a la autonomía de 1929*

Aunque se le reconocía personalidad jurídica propia, noción que permitía anticipar un estatus en que no dependería de la Secretaría de Instrucción, la Universidad Nacional de México no era autónoma. Su Ley Constitutiva (24 de mayo de 1910) establece:

—Art. 3° El Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes será el Jefe de la Universidad; el gobierno de esta quedará, además, a cargo de un Rector y un Consejo Universitario.

—Art. 4° El Rector de la Universidad será nombrado por el Presidente de la República; durará en su cargo tres años; pero podrá renovarse su nombramiento para uno o varios trienios (UNAM, 1990, p. 36).

El estallido de la Revolución dos meses después de la inauguración de la UNM hizo que la nueva institución enfrentara un período complicado que culminó en 1929, con la ley que le dio cierta autonomía. Desde el principio se manifestaron tensiones entre una visión de la Universidad como dependencia de la Secretaría de Instrucción —que algunos veían implícita en el término nacional, identificado con el de federal, y chocaba con la disposición de que la educación era competencia de los estados—, y otra que la quería independiente del Estado, autónoma, lo que tendía a entenderse como equivalente a entidad privada.

La gestión del primer rector, Eguía Lis, coincidió con el alzamiento armado hasta la muerte de Madero y el inicio de la dictadura de Huerta. Pese a ello, el rector terminó su período de tres años y en septiembre de 1913 dejó el cargo a Ezequiel A. Chávez, que permaneció en el puesto hasta el triunfo de Carranza, en julio de 1914. Aunque no tomó partido entre las tendencias revolucionarias, Chávez era visto con recelo por haber sido miembro del gobierno de Díaz y por haber sido nombrado rector por Huerta; pero su calidad académica era reconocida y su prudencia le permitió defender a la UNM, por ejemplo, limitando el alcance de la militarización que el dictador ordenó tras el ataque a Veracruz por tropas de Estados Unidos, o influyendo en el contenido de la *Ley de la Universidad Nacional* que Huerta expidió en abril de 1914 en lugar de la de 1910 (De María y Campos, 1975, pp. 97-108).

Carranza entró a México el 20 de agosto de 1914; nombró a Félix Palavicini como secretario de Instrucción y a Valentín Gama como rector de la UNM tras aceptar la renuncia de Chávez (27 de agosto). El 30 de septiembre expidió un decreto que desconocía la Ley Huerta de la UNM. Todavía en 1914 dos propuestas para dar autonomía a la UNM no prosperaron: una de Palavicini (septiembre) y un Proyecto de Ley de Independencia de la UNM elaborado por Chávez, García y Galindo Villa (diciembre). Con la Convención Revolucionaria y la guerra de facciones no volvió a tocarse la autonomía hasta el triunfo de Carranza y la Constitución de 1917, que suprimió la Secretaría de Instrucción y asignó la función de la educación a estados y municipios, volviendo incierto el futuro de la UNM; la búsqueda de la autonomía se reavivó (De María y Campos, 1975, pp. 109-121; Péreznieta Castro, 1979).

En abril de 1920 militares de Sonora se levantaron en armas y proclamaron el Plan de Agua Prieta. Su triunfo culminó con el asesinato de Carranza el 21 de mayo, con el interinato de Adolfo de la Huerta y con la llegada de Álvaro Obregón a la presidencia. A instancias del jefe del Departamento Universitario, José Vasconcelos, Obregón promovió la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con Vasconcelos al frente, en octubre de 1921. Como rector de la UNM fue designado Antonio Caso (1921-1923) y luego de nuevo Ezequiel A. Chávez (1923-1924), que presentó un nuevo proyecto de Ley de Autonomía (6/09/1923) que no apoyó Vasconcelos (De María y Campos, 1975, pp. 121-131).

En el cuatrienio de Plutarco Elías Calles (1924-1928), con Alfonso Pruneda como rector, no hubo novedades sobre la autonomía. Todo cambió con el asesinato de Obregón (julio 17, 1928), reelecto previa reforma de la Constitución repudiada por muchas personas, incluidos universitarios, algunos de los cuales se sumaron a la campaña de Vasconcelos para las elecciones extraordinarias de noviembre de 1929. En este agitado contexto, la oposición de alumnos de Derecho a un nuevo sistema de exámenes (reconocimientos) que el director de la Facultad, Narciso Bassols, anunció el 28 de abril de 1929, se sumó a la inquietud de alumnos de la Escuela Nacional Preparatoria por un nuevo Plan de Estudios, derivado del de 1923, que distinguía los tres

primeros años (secundaria), de los dos últimos, de enseñanza preparatoria. En 1925 y 1926 Moisés Sáenz culminó la separación de la secundaria de la Escuela Nacional Preparatoria (Meneses, 1986, pp. 408-412 y 479-483).

El 5 de mayo de 1929 estalló la huelga en la Facultad de Jurisprudencia, que ganó apoyo y se fortaleció por la dureza de la intervención de bomberos y policías, en especial el 23 de mayo, lo que provocó la renuncia de Bassols y una oferta del presidente interino, Emilio Portes Gil, que, en carta del 28 de mayo, abría la puerta a la autonomía. El 15 de junio renunció el rector Castro Leal; el 22 el presidente difundió su proyecto; el 27 los estudiantes le hicieron llegar sus objeciones y el 10 de julio Portes Gil firmó el decreto con la nueva ley, que se publicó el día 26, con lo que formalmente se dio autonomía a la institución y el calificativo se añadió a su nombre, para quedar como *Universidad Nacional de México*, Autónoma (De María y Campos, 1975, pp. 131-133 y 181-196; Marsiske Schulte, 2010).

La Ley daba autonomía a la Universidad Nacional al asignar su gobierno a un Consejo Universitario con participación de dos maestros y, en la línea de Córdoba y la tradición de Bolonia y Salamanca, dos alumnos y una alumna, electos por sus pares (Art. 8). El gobierno de escuelas y facultades correspondería a la academia respectiva, con número paritario de profesores y alumnos (Art. 26). Se mantenían, sin embargo, claros límites: el Consejo Universitario nombraría al rector, pero de una terna enviada por el Presidente de la República (Art. 14), y este conservaba la facultad de vetar resoluciones del Consejo (Art. 35). Los considerandos de la Ley de 1929 incluían, además, puntos que apuntaban en una dirección preocupante:

- Autonomía opuesta a pública: es indispensable que, aunque autónoma, la Universidad siga siendo [...] institución de Estado [...] (8).
- Autonomía como tendencia a que la Universidad se volviera privada (12).
- Obligación del gobierno de atender en primer término la educación básica, dejando la responsabilidad de la ES [...] a los mismos interesados (16 y 17).
- Responsabilidad del gobierno de que la autonomía quedara bajo vigilancia de la opinión pública de la Revolución y el Gobierno (19).

En paralelo a lo que pasó con la Universidad Nacional al aprobarse la Constitución de 1917, en algunos estados ocurrieron procesos análogos. Ese mismo año el Congreso de Michoacán, a propuesta del Gobernador Ortiz Rubio, dio autonomía a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. En 1923, por iniciativa del gobernador Rafael Nieto, el Congreso de San Luis Potosí transformó el Instituto Científico y Literario en Universidad Autónoma (UNAM, 1978, pp. 170-171).

De la autonomía de 1929 a la de 1945

Durante el gobierno de Calles, el maximato y el sexenio de Lázaro Cárdenas, la tensión entre posturas ideológicas y políticas se exacerbó, con las pugnas entre católicos, liberales, comunistas y socialistas, y la guerra cristera como expresión extrema. En educación superior la tensión se manifestó en la polémica Caso-Lombardo en el Primer Congreso Universitario (8 a 14 de septiembre de 1933): la autonomía, identificada con libertad de cátedra, se oponía a la idea de oficializar la enseñanza del socialismo en la Escuela Nacional Preparatoria y la Universidad. Aunque el congreso apoyó la postura de Lombardo, los profesores universitarios en general, y parte de los alumnos, tomaron parte por Caso. Era obvia la tensión entre poner libertad de cátedra e investigación por encima de todo, o priorizar el servicio a la sociedad, con subordinación a las políticas gubernamentales (Péreznieto Castro, 1979).

El peso de partidarios del socialismo en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), nacido en 1929, hizo que en su 2ª Convención (diciembre de 1933), cuando se preparaban la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas y el Plan Sexenal, se propusiera incluir en el Artículo 3º de la Constitución el que *la educación que imparta el Estado será socialista*. El Congreso no discutió la propuesta porque el presidente Abelardo Rodríguez no lo juzgó prudente, pero después de que Calles tomó parte abiertamente a favor de la idea (Grito de Guadalajara, julio 20, 1934) el Congreso la retomó y el 20 de octubre aprobó la modificación sin incluir expresamente a la enseñanza universitaria, como pedían los más radicales (Meneses, 1988, pp. 28-51).

Como resultado del peso de quienes contraponían autonomía a servicio público, el 19 de octubre de 1933 se aprobó por una-

nimidad en el Congreso una nueva Ley de Autonomía. Con ella culminaron tendencias que los considerandos de la ley de 1929 apuntaban: la institución dejó de incluir en su nombre la palabra «Nacional», para quedar como Universidad Autónoma de México, institución privada, a la que ya no se otorgarían recursos públicos. Se le daban por única vez diez millones de pesos (dos o tres años de su presupuesto anual) como patrimonio, junto con los inmuebles que había tenido la institución (Jiménez Rueda, 1955).

La identificación de autonomía con carácter privado, y público con compromiso social, subordinado a directrices gubernamentales, sin autonomía, se aprecia en el nacimiento, en 1935, de la primera universidad privada del país (en 1912 había nacido la Escuela Libre de Derecho), la Autónoma de Guadalajara, conservadora, frente a la Universidad de Guadalajara, pública, no autónoma y de izquierda.

El enfrentamiento entre esas visiones de educación superior se reflejó en la fundación del Instituto Politécnico Nacional (IPN), entre 1935 y 1937 (Mendoza Ávila, 1981, pp. 473-483). Era claro el atractivo de la ideología socialista y de reformas educativas de la URSS, como la de Lunacharski, que Vasconcelos admiraba. El modelo de politécnicos y tecnológicos se veía como alternativa frente a una universidad considerada elitista y ajena a los intereses populares. La pugna Poli-UNAM, todavía presente en el ámbito deportivo, tiene raíces en los años 1930 y, con matices, se da también entre universidades estatales y tecnológicos.

En las primeras —partidarias de la autonomía, como la Nacional— hay más carreras orientadas a profesiones liberales; en los tecnológicos, como el IPN, predominan ingenierías y la autonomía es secundaria frente al compromiso con políticas de Estado para el desarrollo. El alumnado de las primeras tiende a ser de clase alta o media; el de los segundos, más popular. Un párrafo del discurso del Secretario de Educación Pública, Narciso Basols, en la discusión del proyecto de Ley de Autonomía de 1933, muestra que lo anterior estaba presente cuando se aprobó:

El gobierno de la República, además, se queda, señores, con un renglón de actividad educativa que es indudablemente el de mayor trascendencia y significación para el grueso de nuestros habitantes: la educación técnica, la educación útil que enseña a mover la mano y a utilizar las fuerzas de la naturaleza para crear productos capaces

de elevar el estándar de vida de las grandes masas trabajadoras. ¿Qué interés, señores, podrían tener los verdaderos proletarios, los que viven de un jornal arrancado con esfuerzos cerca de la máquina, qué interés podrían tener en ser abogados, médicos, ingenieros o dentistas? Cuál si su vida no les permite el ocio, la cantidad infinita de ocio que el universitario gasta, que mal emplea en largos años de su juventud y su edad adulta (*Diario de debates*, Pinto Mazal, 1974, p. 211).

En la vigencia de la Ley de 1929, el Consejo Universitario, de ternas enviadas por el presidente, nombró rector a Ignacio García Téllez (1929-1932) y a Roberto Medellín (1932-1933). En la Ley de 1933, la designación de autoridades, incluso el rector, tocaba al Consejo Universitario, sin intervención del ejecutivo. Mientras se constituía el Consejo, la Asamblea prevista en la ley, presidida por Antonio Caso, nombró rector a Manuel Gómez Morín, quien logró que la Universidad siguiera operando pese a no recibir recursos, con el apoyo de profesores que aceptaron no cobrar su sueldo o reducirlo. Gómez Morín hizo aprobar un estatuto que, además de mantener el término nacional en el nombre, definía la estructura de facultades, escuelas e institutos (Jiménez Rueda, 1955; Ramírez López, 2010).

La inclusión de la educación socialista en el Artículo 3° y la inminente llegada al poder de Lázaro Cárdenas hicieron que Gómez Morín renunciara (26 de noviembre de 1934), lo que también hizo un grupo de profesores universitarios, siguiendo el ejemplo de Ezequiel A. Chávez (UNAM, 1978, pp. 194-196). Tras otro interinato, Gómez Morín fue sustituido por Fernando Ocaranza, quien solicitó al presidente Cárdenas la reanudación del subsidio ante la imposibilidad de que la UM siguiera operando sin él. El presidente amenazó con expedir una nueva ley que suprimiera la autonomía como condición para dar el subsidio, pero la renuncia de Ocaranza, sustituido por Luis Chico Goerne, y luego por Gustavo Baz, hizo que esa nueva ley no se expidiera y se reanudara el subsidio, aunque reducido, lo que permitió el funcionamiento mínimo de la institución.

Las relaciones de la UM con el gobierno federal se fueron normalizando, como mostró el apoyo de la institución a la expropiación petrolera de 1938 (Ramírez López, 2010, p. 175).

De la autonomía de 1933 a la ley de 1945

Además de autonomía en el sentido señalado, la Ley de 1933 dio a la Universidad una forma de gobierno en la que tenían un peso fuerte decisiones de asamblea, que trajeron inestabilidad. La brevedad de los períodos de gestión de autoridades de escuelas y facultades (dos años), y el que su designación, como la del rector, se basara en el voto de docentes y estudiantes, dio lugar a frecuentes conflictos y a múltiples formas de asambleísmo y manipulación (Ramírez López, 2010, p. 181).

Luis Chico Goerne, que sustituyó a Ocaranza como rector, debió renunciar y un Consejo Constituyente nombró en su lugar a Gustavo Baz (1938-1940), en cuya gestión se aprobó un nuevo Estatuto que, significativamente, preveía castigar:

[...] actividades que tiendan a destruir los principios básicos de la Universidad así como las de índole política que persigan un interés personalista [...] y hacer labor de agitación y participar en desórdenes que pongan en peligro el prestigio de la Universidad (Ramírez López, 2010, p. 177).

Baz renunció en diciembre de 1940 y quedó como interino Mario de la Cueva, hasta que en junio de 1942 fue electo Rodolfo Brito Foucher, que renunció en julio de 1944, tras fuertes agitaciones que culminaron con la muerte de un joven en un choque entre alumnos de Derecho y de Veterinaria, en el que ambos bandos se acusaban de estar armados (Ramírez López, 2010, p. 182). Años después un testigo describía:

Predominaba [...] la cantidad sobre la calidad, la masa sobre el individuo [...] se conspiraba para desplazar al rector y a los directores. Intereses creados [...] se incorporaban al grupo de los descontentos. Grupos políticos de fuera participaban también en la contienda [...] se había creado una especie de fuero universitario. Los estudiantes quedaban al margen de la ley por cuanto a que podían violar todos los ordenamientos que garantizaban el orden público en la ciudad. El grupo político que contara con los estudiantes dispondría de una fuerza de combate considerable. Derechas e izquierdas se dieron a la tarea de convertir a la Universidad en baluarte de sus propios intereses (Jiménez Rueda, 1955, pp. 173-174).

Tras la renuncia de Brito Foucher los grupos enfrentados eligieron dos rectores que Ávila Camacho no reconoció, y decidió intervenir invitando a varios exrectores a formar una Junta de Avenimiento que designara a un nuevo rector y propusiera unas *Bases para el gobierno provisional de la Universidad*. El 14 de agosto la Junta nombró a Alfonso Caso y formuló las *Bases*, según las cuales el rector designaría directores que, con representantes de profesores y alumnos elegidos según las *Bases*, formarían el Consejo Universitario, cuya tarea fundamental sería la de preparar un nuevo estatuto para la Universidad, antes del fin del año de 1944.

Caso actuó con rapidez. El Consejo sesionó por primera vez en octubre y el rector expresó el peligro de que la Universidad desapareciera si no corregía el rumbo. En noviembre Caso presentó al Consejo un proyecto de Ley Orgánica elaborado bajo su dirección por profesores de Derecho, señalando que era la primera vez que el ejecutivo pedía a la Universidad que propusiera su propia forma de gobierno. La discusión fue dura; los consejeros estudiantiles objetaron puntos importantes, como el que su representación no fuera la mitad del Consejo sino una tercera parte, y fuera una Junta de Gobierno la instancia para nombrar y remover a las autoridades. El proyecto se aprobó finalmente el 18 de diciembre sin el voto de los estudiantes (Ramírez López, 2010, pp. 183-185).

El proyecto del 18 de diciembre de 1944 fue presentado de inmediato al Congreso, que el 31 de diciembre aprobó la Ley Orgánica vigente hasta ahora, publicada el 6 de enero de 1945. Desde esa fecha, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) recoge la estafeta de la Universidad de México (1933-1944), que la había recibido de la Universidad Nacional de México Autónoma (1929-1933); esta, de la Universidad Nacional de México (1910-1929), y al fin, pese a los deseos de Justo Sierra, de la Real y Pontificia Universidad de México (1551-1565).

La autonomía universitaria de 1945 a 1980

Los incisos anteriores describen la evolución de la noción de autonomía en los 35 años transcurridos entre la fundación de la Universidad Nacional de México, en 1910, y la Ley de 1945. La protagonista indudable en ese lapso fue la Universidad Nacio-

nal en sus distintas versiones. En los años siguientes continuó el desarrollo de la UNAM y el IPN, y surgieron nuevos actores y procesos. La mejora de relaciones entre Universidad y gobierno se acentuó con Ávila Camacho, en especial tras la reforma del Artículo 3° de la Constitución que suprimió la educación socialista (diciembre 27, 1945).

La Ley de 1945 marcó el inicio de una nueva etapa, en que la UNAM dejó de ser opositora del *régimen emanado de la revolución* para volverse aliada, como mostró el apoyo del gobierno para la construcción de Ciudad Universitaria, que inauguró simbólicamente Miguel Alemán el 20 de noviembre de 1952. El nuevo arreglo, paradójicamente, incluyó que la UNAM operara con déficit crónico en sus finanzas, ya que debía aceptar un crecimiento de matrícula superior a la disponibilidad de recursos, con apoyo solo del crecimiento del IPN, pues el de las universidades de los estados y el de las IES privadas, eran aún precarios. El peso de los ingresos propios en el presupuesto se redujo rápidamente, por la decisión de no aumentar las cuotas de los alumnos (1948), lo que hizo que la UNAM dependiera íntegramente del subsidio federal (para todo este punto, ver Domínguez Martínez, 2010).

La imposibilidad de atender la demanda hizo tomar medidas como exigir promedio mínimo y no admitir alumnos de provincia en carreras que se ofrecieran en sus estados. El crecimiento demográfico de 1950 a 1980, y el de la matrícula de primaria y secundaria debida al Plan de Once Años (1959-1970) llevó a su máximo la presión sobre las pocas IES del país. El plan de Ciudad Universitaria preveía atender un máximo de 25 000 alumnos, pero en 1953, al ser nombrado rector Nabor Carrillo, la UNAM tenía más de 30 000; la cifra llegó a 68 000 cuando llegó al puesto Ignacio Chávez, en 1961; y cuando dejó el cargo, en 1966, era ya de 79 000 con 45 000 en la Ciudad Universitaria. Pese a todo, y en parte gracias a la forma de nombrar autoridades por la Junta de Gobierno, la UNAM tuvo estabilidad hasta la década de 1960. El primer período de gestión del doctor Chávez se distinguió por la construcción de instalaciones para la ENP, escuelas, facultades e institutos, la contratación de profesores de carrera y la aprobación de reglamentos al respecto.

Al iniciar el segundo período rectoral de Chávez (1965), ya era presidente Gustavo Díaz Ordaz y se advertían nuevos problemas, en particular la reactivación de grupos de izquierda —movimientos de maestros y médicos— no sin influencia del triunfo de la Revolución cubana (1959) y el surgimiento de sindicatos de personal académico y administrativo en universidades, con el criterio que adoptó en 1965 la Suprema Corte de Justicia, en sentido de que los intelectuales que trabajaran para un patrón eran trabajadores asalariados que debían sujetarse a lo estipulado por el Artículo 123 de la Constitución. Desde 1917 el Artículo 123 regulaba las relaciones laborales pero no distinguía las de los trabajadores de empresas privadas con sus patrones, y las de los trabajadores al servicio del Estado. En 1960 se modificó el Artículo 123 para distinguir los dos casos, con el apartado A para los primeros y el B para los segundos, culminando un proceso iniciado en 1943, al nacer el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para ofrecer servicios de salud y pensiones a los trabajadores, y que siguió con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE), el 1 de enero de 1960. La decisión de la Corte de 1965 estableció que los intelectuales eran también trabajadores, sin precisar si caerían en el apartado A o en el B.

Pese a los avances que consiguió, el rector Chávez no era bien visto por grupos de derecha e izquierda, dirigentes estudiantiles tal vez con apoyo o, al menos, por omisión, de Díaz Ordaz, y trabajadores universitarios que se organizaban frente a la postura de la rectoría que consideraba inadmisibles la constitución de sindicatos. La tensión llegó al máximo con una huelga estudiantil que culminó con la toma de la rectoría el 26 de abril de 1966, y la renuncia forzada del doctor Chávez. En su lugar fue designado el ingeniero Javier Barros Sierra, a quien tocó enfrentar la compleja situación generada por el movimiento estudiantil de 1968, que marcó una nueva ruptura de la UNAM —y, en alguna medida, también del IPN— con el gobierno federal, que redujo al mínimo indispensable el subsidio para la UNAM y, en general, dejó de apoyarla, viéndola como nido de inconformidad en particular por profesores y trabajadores administrativos que pedían el reconocimiento de las organizaciones sindicales que estaban formando (Domínguez Martínez, 2010).

Tras su enfrentamiento con la presidencia, Barros Sierra no pudo aspirar a otro período rectoral y fue sustituido por el doctor Pablo González Casanova (abril 30 de 1970), académico reconocido de izquierda cuya relación con el gobierno federal fue ambivalente ante los gestos de apertura del presidente Luis Echeverría, que buscaba recuperar la buena relación con sectores universitarios, y la continuidad de expresiones autoritarias, como la represión del Jueves de Corpus de 1971.

En dos años al frente de la UNAM, González Casanova impulsó proyectos como la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, como opción de bachillerato diferente a la ENP; la idea de construir otra etapa de la Ciudad Universitaria para albergar los institutos de investigación, y la de crear unidades desconcentradas de la UNAM y otra universidad pública. El rector debió enfrentar continuamente movimientos de protesta. En 1971 la rectoría fue ocupada por el Comité de Lucha de Derecho, y ocurrió la huelga de trabajadores que exigían el reconocimiento del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM y la firma de un contrato colectivo (Casanova Cardiel, 2010).

González Casanova renunció en diciembre de 1972, a resultados de la conflictividad que prevalecía en la institución. En su lugar fue nombrado el 3 de enero de 1973 el doctor Guillermo Soberón Acevedo, quien tomó posesión en el estacionamiento de la Facultad de Medicina, pues la Ciudad Universitaria tenía tiempo paralizada por la huelga de trabajadores (Casanova Cardiel, 2016).

Los períodos de gestión de Soberón (1973-1976 y 1977-1980) fueron marcados por su liderazgo académico-administrativo que concretó proyectos solo esbozados por González Casanova, como la UAM y la zona de institutos de investigación, desarrolló otros como el Colegio de Bachilleres y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, y regularizó las relaciones laborales. El criterio adoptado por la Corte en 1965 —que se debía considerar trabajadores a los intelectuales— implicaba sin duda que a los de IES particulares debía aplicarse el Apartado A, y el B a los de IES públicas no autónomas (IPN, institutos tecnológicos) o autónomas, como se estipuló para la UAM en su Ley Orgánica de (1973). Soberón propuso añadir un Apartado C al Artículo 123, lo que no fue aceptado, y una nueva reforma, del 9 de junio de 1980, incorporó la autonomía al Artículo 3° de la

Constitución, precisando que el apartado aplicable a trabajadores de universidades autónomas sería el A:

viii. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (Art. 3° de la Constitución).

La gestión de Soberón incluyó el apoyo al desarrollo de las IES en todo el país, y en especial de universidades estatales. Creada en 1950, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) agrupaba a las 26 instituciones más importantes de los estados, incluyendo 16 universidades —en general surgidas de la transformación de institutos científicos y literarios o similares del siglo XIX— y otras 10 instituciones que todavía no se transformaban en universidad, como ocurrió después. En uno y otro caso había instituciones autónomas y otras que no lo eran (ANUIES, 2000, pp. 10-11).

En 1950 llegaba a educación superior ~1.4 % de jóvenes de 20 a 24 años. La cifra alcanzó 2.5 % en 1960, por el crecimiento de UNAM e IPN. En 1970 la proporción era 5.3 %, y las afiliadas a la ANUIES 44 (35 universidades públicas y similares, ocho tecnológicos públicas y una particular (el ITESM, afiliado en 1957)). En 1980 la matrícula de educación superior era ya 12.3 %, y las afiliadas a la ANUIES 73 (41 universidades y similares, 26 tecnológicos públicos y seis IES particulares (ANUIES, 2000, pp. 9, 17, 22 y 36).

El fuerte aumento de 1970 a 1980 refleja el crecimiento de universidades estatales e IES similares impulsado, en parte, por la llegada de cohortes cada vez mayores de jóvenes debido al crecimiento demográfico y a la mejor cobertura de la educación

básica por el Plan de Once Años, y en parte a la relativa abundancia de recursos que Luis Echeverría concedía, en su intento por recuperar la confianza de ese sector, y luego gracias a la abundancia petrolera, con José López Portillo.

El clima de inestabilidad política comentado respecto a la UNAM se dio también en universidades de algunos estados, controladas por grupos radicales de izquierda. En otras, el Partido Revolucionario Institucional, heredero del Partido Nacional Revolucionario, monopolizaba rectorías, direcciones y directivas de las asociaciones estudiantiles. Comenzaron a crearse sindicatos de académicos o de personal administrativo.

En cuanto a las IES tecnológicas públicas, de 1950 a 1980 solo el IPN creció en forma similar a la UNAM. Al no ser autónomo no vivió las tensiones del sindicalismo universitario, pero no estuvo exento de otras formas de inquietud, como mostró el movimiento de 1968. A los tecnológicos de Durango y Chihuahua (1948), los siguieron otros en Saltillo (1951), Ciudad Madero (1954) y Orizaba (1957), Celaya (1958) y otros, que en 1959 dejaron de depender del IPN para hacerlo directamente de la SEP. En 1968 eran ya 17 en 14 estados de la República. En la década siguiente se crearon otros 31, incluyendo desde 1972 tecnológicos agropecuarios, con lo que en 1978 el total llegó a 48. Estas cifras se reflejan en la mayor presencia de estas IES en la ANUIES, y coinciden en mostrar que fue en la década de 1970 cuando se aceleró su crecimiento. (Mendoza Ávila, 1981, p. 487).

En paralelo, crecieron las IES privadas, incluyendo algunas elitistas y otras de muy dudosa calidad, que absorbían la demanda no atendida por las IES públicas.

Las IES después de 1980

Otros 40 años han transcurrido desde 1980, y en ellos continuaron tendencias de años anteriores y aparecieron otras. La primera década del período se caracterizó por una prolongada crisis económica, que repercutió en las finanzas de las IES y en los ingresos del personal, cuyo poder adquisitivo se deterioró ante la inflación, que llegó a 160 % en 1986. A partir de 1990 inició un período de recuperación, que se reflejó en incrementos de los recursos de las IES, tanto para que creciera su planta física, como para que pudieran contratar personal.

Crecimiento y diversificación

La primera tendencia a destacar es el crecimiento de la educación superior mexicana, que en 2020 la hace muy diferente no solo de la que había en 1950, sino incluso de la de 1980. Para analizar el crecimiento conviene distinguir tres aspectos.

Estudiantes

El alumnado de las IES de México, que en 1950 era de sólo 32,498 estudiantes de licenciatura (~1.4 % de la población de 20 a 24 años), en 1980 era ya de 756 649 alumnos —casi todos en pregrado y en programas presenciales, sin estudiantes de las escuelas normales, que no eran todavía IES— lo que representaba una cobertura de 12.3 % de la población de 20 a 24 años (ANUIES, 2000). Para el ciclo 2017-2018, la matrícula de licenciatura —ya con normales, pero sin educación a distancia— llegaba a 3 966 694 alumnos, a los que hay que añadir 243 766 de educación a distancia de pregrado, y 351 932 de posgrado, para un gran total de 4 561 792 (SEP, s/f).

Debido a la crisis, en la década de 1980 el crecimiento fue sobre todo gracias a la expansión de la ES particular. Tras la recuperación, la ES pública creció también fuertemente, más, incluso, que la privada. Por otra parte, usar una u otra cifra de matrícula como numerador, y de población de cierta edad como denominador, da lugar a cifras de cobertura que van de 32 o 33 % a más de 40 %. Para dimensionar estas cifras conviene recordar que hace medio siglo la cobertura de ES en países europeos avanzados no llegaba a 15 %. Un especialista consideraba que esa cifra representaba el umbral que distingue una ES de élite de una de masas (Trow, 1973).

Al no haber uniformidad sobre cómo contar a los alumnos (de tiempo completo o parcial, en el rango de edad o no, que se dan de baja por un tiempo, etcétera.), las comparaciones internacionales deben tomarse con precaución.

Académicos

244

El crecimiento del alumnado fue acompañado por uno similar del profesorado, que pasó de poco más de 5 000 en 1950 a más de 73 000 en 1980, y a unos 400 000 en el ciclo 2017-2018. Pero importa destacar un rasgo cualitativo: el aumento de los profesores de tiempo completo (PTC) y el de los que tienen pos-

grado. Las tendencias en cuanto a evaluación que se comentan enseguida hicieron que, desde mediados de la década de 1980, y con mayor fuerza desde fines de la de 1990, las IES establecieran como requisito para ser contratado como PTC, contar al menos con maestría y, de preferencia, doctorado.

Instituciones

Es en este aspecto en el que más se aprecia el crecimiento de la educación superior mexicana. En 1950, al nacer la ANUIES, además de UNAM e IPN sólo 16 de las instituciones educativas más importantes de los estados eran universidades, y en el sector privado sólo había la Escuela Libre de Derecho, la UAG, el ITESM y la UIA. En 1980 la ANUIES tenía 41 universidades, 26 tecnológicos públicos y seis IES particulares. El contraste con el ciclo 2017-2018 es impresionante. En cuanto a IES públicas, las universidades estatales que no tenían autonomía la adquirieron; no se crearon nuevas, pero, como hizo la UNAM (ENEPS), tuvieron un crecimiento caracterizado por la apertura de planteles (*campi*) desconcentrados.

A partir de 1991, con Netzahualcóyotl, Tula-Tepeji y Aguascalientes, nacieron las universidades tecnológicas (UT), con programas de dos años. Se siguieron creando tecnológicos federales, y luego descentralizados, así como universidades politécnicas. En 1984 se decidió que la formación inicial de maestros de educación básica tuviera nivel de licenciatura, y las normales pasaron a ser IES. Además, aumentó mucho el número de IES públicas de sectores diferentes al educativo, como el del poder judicial, además de IES de larga tradición, como las de las fuerzas armadas o las que son parte de los institutos nacionales de salud.

El número de IES particulares se multiplicó, con sistemas nacionales de lo más fuertes, y con un enorme número de IES de tamaño pequeño o minúsculo y baja calidad, sin perder de vista que la proporción de la matrícula de las IES públicas sigue siendo muy superior al de la inscrita en IES particulares, aunque el número de instituciones de este segundo grupo sea mayor.

Dado el patrón de crecimiento descrito, la enumeración de las IES mexicanas debe distinguir instituciones y planteles, ya que una misma IES puede tener decenas de planteles, en ciudades de

un estado o el país. Teniendo en cuenta esto, y reconociendo que las cifras no siempre son del todo precisas, la Tabla 1 presenta los datos más actuales encontrados, del ciclo 2017-2018, según la SEP (s/f).

Tabla 1. Instituciones y planteles de Educación Superior, 2017-2018

	Instituciones	Planteles
Públicas	1,016	2,523
Particulares	2,744	4,120
TOTAL	3,760	6,643

Fuente: consultada el 29 de diciembre de 2019.

El millar de IES públicas comprende subconjuntos muy distintos, de los que puede obtenerse información (de 2014) en otra página de la SEP. La Tabla 2 sintetiza esa información, con algunos ajustes. El total de 975 IES es congruente con el de 1 016 de 2017-2018. En 2019 habría que añadir 100 Universidades del Bienestar Benito Juárez García que la administración de López Obrador está creando. El impresionante crecimiento del número de IES en el nivel nacional se refleja, lógicamente, en el estatal. Hace 70 años en la mitad de las entidades federativas actuales no había una sola IES, y en las demás sólo una o acaso dos; hace 40 años, en la mayor parte de las entidades las IES públicas podían contarse con los dedos de una mano, y las públicas no eran muchas más. Hoy, en las entidades con mayor número de IES (Puebla, Ciudad de México, Estado de México, Veracruz) hay varias decenas de IES públicas y tres o cuatro centenares de IES privadas; y en las menos pobladas (Baja California Sur, Colima, Nayarit, Aguascalientes o Tlaxcala), así como en Quintana Roo, hay una decena de IES públicas y tres o cuatro más de privadas.

En el ciclo escolar 2018-2019 en Aguascalientes podían contarse 53 IES, 18 públicas y 35 privadas. Las públicas incluyen a la Universidad Autónoma (dos planteles); tres institutos tecnológicos; una universidad politécnica; cinco universidades tecnológicas; cinco normales; una unidad de la Universidad Pedagógica Nacional; el Instituto Cultural; y el Estatal de Seguridad Pública. Entre las privadas hay planteles que son parte de sistemas de IES o que, por su tamaño, se puede pensar que tie-

Tabla 2. Subconjuntos de IES públicas en 2014

Subconjunto	N°	Observaciones
IES universitarias		
Universidades federales	4	UNAM, IPN, UAM, UnADM
Universidades estatales	34	
Estatales de Apoyo Solidario	22	
Centros de investigación	32	COLMEX, CIDE, Centros SEP-CONACyT, centros de los estados
Universidades Interculturales	13	
Otras	86	Agropecuarias, de fuerzas armadas, de arte, biblioteconomía, deporte, salud, judicial, etc.
IES tecnológicas		
Tecnológico Nacional de México	266	
Universidades Tecnológicas	114	
Universidades Politécnicas	62	
IES formadoras de maestros		
Universidad Pedagógica Nacional	76	Sedes, con 208 subsedes
Escuelas normales básicas	230	Estatales, urbanas y rurales, experimentales De educación física, CAM, institutos
Escuelas normales superiores	36	
T O T A L	975	

Fuente: <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/las-instituciones-de-educacion-superior-en-mexico?state=published>. Consultada el 30 de diciembre de 2019.

nen un mayor grado de consolidación (ITESM, U. Cuauhtémoc, U. Panamericana, U. del Valle de México, U. Británica, U. de Estudios Avanzados, U. Interamericana, U. Latinoamericana, U. La Concordia) y gran número de IES de tamaño tan pequeño que hace temer que carezcan de los elementos indispensables para asegurar un nivel mínimo de calidad, especialmente en el caso de las que ofrecen no sólo programas de pregrado sino también posgrados, incluso doctorados.

Inicio de subsistemas de instituciones

La multiplicación de IES hizo necesario que el conjunto se reorganizara y se definieran subsistemas que integraran a las del mismo tipo. Desde 1961 la ANUIES agrupaba las entidades del país en siete regiones, que luego se redujeron a seis (Noreste, Noroeste, Centro Occidente, Metropolitana, Centro Sur y Sur Sureste), cada una con un Consejo Regional. En 1991 se aprobó

un nuevo estatuto que reestructuró a la Asociación, reconociendo la diversidad de su creciente membresía; se estableció un Consejo Especial con las Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) y otro con las particulares (CUPRIA).

En cuanto a las últimas, en 1982 las más grandes se agruparon en la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), cuya membresía en 2019 llegó a 112 IES; desde 1994 la FIMPES es también una agencia acreditadora para sus afiliadas.

Las IES tecnológicas públicas, por su parte, contaban desde 1978 con un consejo que incluía a las afiliadas a la ANUIES y a las demás: el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET). En 2014 se formó el Tecnológico Nacional de México, con 266 IES tecnológicas públicas: de las cuales 126 son tecnológicos federales, 130 tecnológicos descentralizados y 10 IES afines.

Estos esfuerzos de organización se vieron reforzados por la reestructuración de la SEP que entró en vigor en 2005. Hasta entonces había una subsecretaría a cargo de las universidades y otra para las IES tecnológicas, ambas también a cargo de la educación media superior universitaria y tecnológica respectiva. Las escuelas normales, por su parte, aunque desde 1984 eran reconocidas como IES, estaban a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Desde 2005, en cambio, hay una Subsecretaría de Educación Media Superior, y otra de Educación Superior, esta última a cargo tanto de las universidades como de las IES tecnológicas, y también de las escuelas normales y similares, en este caso por conducto de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE). Esta última se encarga de la coordinación de todas las Instituciones Formadoras y Actualizadoras de Docentes (IFAD).

Surgimiento de sistemas de evaluación

El poder adquisitivo del salario del personal de las IES se deterioró como resultado de la inflación de los años 1970 y 1980, lo que ponía en riesgo su permanencia, y en especial la de los académicos más calificados. Por ello, en 1984 se puso en marcha el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), como mecanismo para dar estímulos económicos no ligados al salario a los académicos que demostraran alto nivel de productividad en evaluaciones

hechas por pares, independientes de las autoridades de cada IES. Para reconocer a los académicos dedicados a la docencia, la difusión y la vinculación, en 1996 la SEP y la ANUIES pusieron en marcha un sistema análogo (PROMEP-PRODEP), con la diferencia de que criterios de evaluación y evaluadores en este caso son de cada institución.

En cuanto a estudiantes, en 1994 nació el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), que hizo inicialmente Exámenes Nacionales de Ingreso (EXANI) a bachillerato, licenciatura y posgrado, y luego Exámenes Generales de Egreso de Licenciatura (EGEL). Hay que añadir que las pruebas del CENEVAL —como otras a disposición de las IES, como las de la versión del SAT en español del *College Board* o el EXCOHBA— no tienen carácter obligatorio.

Desde la década de 1990 surgieron sistemas de evaluación de programas e IES, siguiendo el modelo de agencias acreditadoras cuyo inicio en los Estados Unidos data de la primera década del siglo XX. En 1990 la ANUIES aprobó la creación de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES, o Comités de pares), y en 2000 el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), para coordinar las agencias acreditadoras especializadas que fueron surgiendo. Ya se ha señalado que la FIMPES es también agencia acreditadora de IES particulares afiliadas, como lo es la ANUIES para las suyas.

Regularización de la vida académica y conflictos

Como se apuntó, la primera parte de este período estuvo marcada por la crisis económica de fines de la década de 1970 y la de 1980. A partir de 1990, con la recuperación económica y el crecimiento, las políticas de la SEP incluyeron dar facilidades a las IES particulares, muchas veces sin asegurar la calidad, y buscar mejorar nivel académico de las IES públicas, en algunas muy deteriorado por la radicalización de los años 1960 y 1970; se combinó la asignación de recursos con su condicionamiento a la aplicación de evaluaciones de estudiantes, académicos, programas e instituciones. Otro elemento fue fomentar la búsqueda de ingresos propios por las IES públicas, ante la inevitable limitación de los subsidios; el cobro de cuotas a los estudiantes por diversos servicios fue parte de la búsqueda. Como resultado, las univer-

sidades estatales, además de crecimiento y desconcentración, experimentaron mejoras en sus indicadores académicos, como la proporción de PTC con posgrado y en el SNI, o de programas acreditados. La proporción de ingresos propios también aumentó, y los conflictos endémicos disminuyeron.

En la UNAM Soberón fue sustituido por Octavio Rivero (1981-1985) y luego por Jorge Carpizo (1985-1989) quien, con base en un crudo diagnóstico (*Fortaleza y debilidad de la UNAM*, 1986) intentó poner en marcha una reforma académica que enfrentó el rechazo del Consejo Estudiantil Universitario (CEU), que se opuso a la modificación del pase automático o reglamentado del bachillerato a la licenciatura, así como a las colegiaturas estudiantiles. Para resolver la huelga que siguió, el rector debió retirar sus propuestas y no se presentó para un segundo período.

José Sarukhán (1989-1993 y 1993-1997) redobló los esfuerzos por elevar el nivel académico y debió renunciar a la aspiración por elevar las cuotas. Francisco Barnés, que llegó a la rectoría en enero de 1997, sí propuso aumentar las cuotas, lo que desencadenó la huelga más larga en la historia de la UNAM, en febrero de 1999, y forzó la renuncia del rector en noviembre de ese año. Lo sustituyó Juan Ramón de la Fuente (1999-2007), que era secretario de Salud y logró resolver el conflicto, aunque ello implicó la ocupación de la Ciudad Universitaria por la Policía Federal, el 6 de febrero de 2000.

Derechos humanos, perspectiva de género, entre otros

Otra tendencia emergente se refiere a la preocupación por los derechos humanos de las comunidades de las IES, que desde 1990 llevó a crear Defensorías de los Derechos Universitarios o similares, a imagen de las Comisiones de Derechos Humanos. Una manifestación reciente de esta tendencia es la que se refiere en especial a los derechos de las mujeres y la perspectiva de género.

Perspectivas de la autonomía en 2020

250

Tras su arrollador triunfo en la elección de julio 2018, y su llegada a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador presentó una iniciativa para reformar el Artículo 3° de la Constitución, que se refiere a la educación. La reforma fue aprobada en mayo de 2019, tras lo cual inició la elaboración de cinco leyes secundarias.

Tres relativas a la educación obligatoria se aprobaron en 2019, y quedaron pendientes para 2020 dos más: una sobre ciencia y tecnología y otra sobre educación superior. Un anteproyecto de Ley General de Educación Superior está siendo analizado, y se espera su aprobación en el primer trimestre de 2020. Ha suscitado inquietud porque propone cambios importantes en temas como la definición de la educación en general como derecho humano, y de la ES como obligatoria, con ambigüedad que hace temer a algunas universidades que su autonomía se vea limitada en cuanto a la facultad de decidir qué carreras ofrecer, cuántos estudiantes aceptar en cada una, qué requisitos de ingreso fijar, y si puede pedir algún tipo de pago o cuota a los estudiantes.

Los grandes cambios de la ES mexicana en los últimos 40 años, descritos en las páginas anteriores, hacen necesario actualizar el marco jurídico vigente desde 1979 y 1980, con la Ley de Coordinación de la Educación Superior y la reforma que hizo constitucional la autonomía, pero no cualquier cambio será positivo. La consulta sobre el Anteproyecto de Ley General de Educación Superior que la SEP promovió a partir de noviembre de 2019 no parece reunir las condiciones para que se reflexione sobre el tema con la profundidad necesaria, y la mayoría de Morena en el Congreso hace temer decisiones no bien meditadas ni consensadas. Como una aportación a la necesaria reflexión, en el resto de esta Introducción y en los capítulos siguientes se ofrecen ideas basadas en la experiencia de los autores.

El derecho a la educación

Los primeros planteamientos sobre derechos humanos fueron los de la Ilustración y las revoluciones políticas de los siglos XVIII y XIX, que desarrollaron las ideas respecto a los llamados derechos de primera generación, garantías individuales o derechos civiles: a la vida, a la integridad física, a la libertad en general y a las de pensamiento y palabra, de asociación, etc. En el siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, con la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, las ideas sobre los derechos humanos se ampliaron para incluir los de segunda generación (derechos sociales, a un ingreso mínimo, a la alimentación, agua, salud, vivienda, etc.) y luego de tercera generación y posteriores: derecho a un medio ambiente sustentable, como derecho

de niños y jóvenes o personas aún no nacidas; derechos de las mujeres, de homosexuales y personas de cualquier inclinación sexual, derechos de los animales.

Reconociendo que esta tendencia es un avance indudable en la larga marcha de la humanidad hacia un mundo más justo, importa reconocer que las sucesivas generaciones de derechos no son iguales en exigibilidad y justiciabilidad; que la noción implica el marco de un Estado de derecho, en el que una prerrogativa del ciudadano debe tener como contraparte una obligación o responsabilidad por parte de alguna autoridad, representante del Estado.

En el caso de las garantías individuales, es suficiente con que una persona vea afectado su derecho —a la vida, integridad, libertad— para considerar que la autoridad responsable de esa violación, por acción o por omisión, es responsable de un delito y debe ser perseguida y sancionada en consecuencia. En el caso de los derechos sociales, en cambio, lo que implica el derecho —a la alimentación, la salud o la vivienda— es solo la obligación del Estado de hacer todo lo posible para que, idealmente, ningún ciudadano quede al margen de esos bienes, entendiendo que hacer todo lo posible no significa necesariamente ofrecerlos gratuitamente a todos, sino en la medida en que haya recursos para ello, lo que a su vez depende de las políticas fiscales, entre otras cosas. Al aplicar lo anterior a la educación importa tener presente la diferencia entre la básica y la superior.

La educación básica busca lograr que todo futuro ciudadano, al llegar a la mayoría de edad, tengan el mínimo de competencias necesarias para desenvolverse en sociedades con economía competitiva y democracia madura, con grupos diversos que deberán convivir respetándose, participando en decisiones sobre asuntos públicos. El bagaje mínimo para vivir en una sociedad del conocimiento es mayor que el necesario en la edad media o hace cien años, lo que hace que la educación básica se defina como obligatoria y su duración se amplíe para cubrir primero sólo la primaria, luego la secundaria básica y ahora, en muchos países, también la media superior, hasta el umbral de la adultez, hacia la edad de 18 años.

La educación superior, en cambio, prepara adultos para actividades profesionales o semiprofesionales, de las que la sociedad requiere cierto número no ilimitado, y que, además de útiles

a la sociedad, son un beneficio que puede ser considerable para los individuos que las ejercen.

Lo anterior permite sostener que el derecho a educación básica tiene un carácter absoluto: como la sociedad necesita que todo ciudadano la tenga, se define como obligatoria para las familias, y el Estado se obliga a ofrecerla gratuitamente a las que la soliciten para sus hijos.

El derecho a educación superior, en cambio, tiene carácter relativo, acotado; al no ser necesario que cada ciudadano sea cardiólogo o dentista, abogado, bioquímico o mecánico, no hay obligación de aceptar en las carreras respectivas a todos los que lo soliciten, y el Estado no tiene que obligarse a ofrecerla gratuitamente.

Esta distinción que, además de los propósitos de la educación básica y la superior tiene en cuenta la edad de las personas a las que se refiere, es congruente con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), aprobada el 4 de diciembre de 2014, que está apegada a convenios ratificados por México como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y la Convención sobre Derechos del Niño de 1989. La LGDNNA precisa:

Art. 5. Son niñas y niños los menores de 12 años y adolescentes las personas de entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de 18 años de edad (LGDNNA, reforma de junio 3, 2019).

Otra consideración se refiere a la relación entre derecho y gratuidad. La sociedad puede tener distintas preferencias en cuanto a cómo cubrir el costo de servicios a que se refiere un derecho. Los servicios de educación superior o salud pueden ser gratuitos en las sociedades escandinavas, donde los impuestos representan cerca de 50 % del PIB; o se puede cobrar por ellos, como en Estados Unidos, con cuotas distintas para los estudiantes de un estado federal, de otros estados o países, y servicios de costo bajo o gratuitos como los *community colleges* incluso en California, en donde desde 1963 se legisló que el Estado asumía la obligación de aceptar en alguna IES a todo residente legal, fuera cual fuera su nacionalidad.

Una última consideración se deriva de la reforma del 10 de junio de 2011 al Artículo 1° de la Constitución, por la que los derechos humanos dejaron de verse como algo que el Estado concede a los ciudadanos, para considerarse atributos propios de la dignidad de cada persona, que el Estado reconoce, no otorga.

Esto trae la consecuencia, de capital importancia para nuestra reflexión, de que al definirse la educación superior como derecho humano, en los litigios que puedan suscitarse los tribunales deberán aplicar el criterio de *pro homine o pro persona*, interpretando las disposiciones legales de la manera más favorable al demandante. Si la ley no es cuidadosa en este aspecto, el principio podría llevar a conclusiones aberrantes, como considerar que cualquiera que lo solicite, sea cual sea su competencia académica o nivel socioeconómico, deberá ser aceptado en la institución o programa a que aspire —corto, de licenciatura o de posgrado— en forma gratuita y con una beca de sostenimiento cubierta con recursos públicos.

Dimensiones de la autonomía

La noción de autonomía es compleja, como permite apreciar el repaso de sus antecedentes. Incluye varias dimensiones que no siempre se dan juntas, como en 1971 advertía quien fuera destacado rector de la Universidad de Buenos Aires:

Puede haber, por lo tanto, autonomía sin que haya libertad de cátedra, —como ocurrió en Oxford a principios del siglo XIX— y libertad de cátedra sin autonomía, como sucedió en las universidades prusianas del siglo pasado (Risieri Frondizi, citado por Valle, Víctor M., 1986, p. 26).

Ya en 1966, el rector Barros Sierra definía así a la autonomía:

Autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos. (Barros Sierra, 1966, p. 275).

Con la reforma de 1980 del Artículo 3°, la definición legal de la autonomía de las instituciones a quienes la ley la conceda incluye los mismos aspectos:

- Facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas;
- Educar, investigar y difundir la cultura... respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;
- Determinar sus planes y programas y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico;
- Administrar su patrimonio.

Los puntos de la definición anterior fueron pronto insuficientes, y fue necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia para decidir sobre interpretaciones opuestas, como se apreció ya en 1981, cuando el doctor Salmerón, rector general de la UAM, acudió a los tribunales pidiendo aplicar la nueva fracción del Artículo 3° para derogar cláusulas del contrato colectivo firmado con el SITUAM y evitar que el sindicato interviniera en cuestiones estrictamente académicas. Finalmente, la Corte dio la razón al rector, quien sin embargo, debió renunciar.

Otro caso fue la postura de la Corte ante el reclamo de aspirantes no aceptados por la UNAM, lo que consideraban violatorio del derecho a la educación. La Corte decidió que no era así, y que lo que iba en contra de tal derecho era la posibilidad que tenían unos aspirantes de presentar dos veces el examen de admisión, en tanto que otros sólo tenían una, o incluso la preferencia de los egresados de las preparatorias de la UNAM para ingresar a ella con base en el pase reglamentado.

Así pues, estas insuficiencias, lo que implican las reflexiones del punto anterior sobre el derecho a educación en general y a educación superior en particular, junto con los fuertes cambios de la segunda en las últimas décadas, llevan a la conclusión de que es necesario actualizar el marco legal de la ES y su autonomía.

Entre lo que se debe actualizar está lo que implica el crecimiento y diversificación de la ES mexicana, con subsistemas emergentes de IES públicas y la miríada de IES particulares, sin criterios precisos para autorizar su operación ni mecanismos eficaces para aplicarlos; nuevas realidades como la evaluación de académicos (SNI, PRODEP) y la acreditación de instituciones; las condiciones del ingreso de estudiantes a las IES y el control de calidad de los egre-

sados; incluso lo relativo al régimen laboral de los trabajadores de las IES, pues pese a que el Artículo 3° señala que los trabajadores de las autónomas se registrarán por el Apartado A, la UNAM y la UAM siguen afiliando a sus trabajadores al ISSSTE.

A lo anterior se añaden posibles cambios de gran trascendencia, apuntados con ambigüedad por la máxima autoridad del país y las educativas, por ejemplo, sobre la obligatoriedad de la educación para incluir los niveles superiores, que podrían incluir el compromiso de aceptar en la institución y carrera de su preferencia a quien lo desee, así como la gratuidad de toda la ES.

Los incisos siguientes presentan ideas sobre varias dimensiones de la autonomía, que convendría tener en cuenta para actualizar el marco jurídico de la ES.

Autonomía académica

La autonomía como libertad de cátedra e investigación es importante en toda IES y no sólo en las grandes universidades. Puede entenderse de dos maneras:

- Como prerrogativa institucional —de cada IES grande, o de conjuntos de IES pequeñas— con la comunidad académica como actor principal para decidir sobre planes y programas de estudio, proyectos de investigación, etc., sin interferencia del Estado, los partidos, sindicatos, empresarios, iglesias, o cualquier otro actor externo.
- Como prerrogativa individual, la libertad de cada académico para expresar ideas de cualquier tendencia sin presión alguna, en el entendido de que a la institución corresponde definir planes y programas que cada docente debe respetar, así como criterios institucionales de evaluación, que no deberán estar supeditados al talante individual de un docente.

En su versión institucional, el principio se aplica a la definición de condiciones de ingreso, permanencia y promoción del personal académico, entendiendo que los sindicatos son corresponsables de contratos colectivos en que se fijan salarios, condiciones de trabajo, seguridad social y otras prestaciones, lo que debe tener en cuenta la viabilidad financiera de la IES, pues la autonomía no debe implicar la obligación para los contribuyentes de aportar recursos para honrar compromisos excesivos firmados por ignorancia, debilidad o complicidad por un rector.

Esto tiene implicaciones para la posibilidad de que las IES públicas tengan ingresos propios, además del subsidio, sobre lo que se tratará más abajo en relación con la gratuidad. Ya se mencionó la necesidad de precisar lo relativo a los apartados A y B del Artículo 123, para las IES autónomas y no autónomas.

Autonomía y estudiantes

Aunque la reforma de mayo de 2019 define la obligatoriedad de la educación superior como la responsabilidad del Estado de ampliar la oferta, no queda claro que se descarte la posibilidad de exigir se acepte a todo aspirante en la IES o programa que quiera. Conviene reafirmar la legitimidad de que IES autónomas —en lo individual o como subsistema— además de decidir qué programas ofrecer, puedan también definir cupos máximos y requisitos de ingreso. Tanto barreras artificiales al ingreso, como el pase automático o preferencial de una parte de los aspirantes atentan contra el derecho a la educación. Convendrá que el marco jurídico incluya orientaciones sobre buenas prácticas y procedimientos para selección y admisión de aspirantes.

Para el sistema de ES esto implica ampliar la oferta sin saturar carreras e IES, sino diversificando programas y niveles, con tránsito regulado entre programas de distinto nivel o IES, por ejemplo, entre programas cortos y licenciaturas. También implica simplificar procesos para crear y reformar planes y programas de estudio. Las IES formadoras de maestros de educación básica, por ejemplo, deberían tener razonable autonomía en este sentido, individualmente o por subsistemas.

Debe revisarse la responsabilidad de las IES de que aquellos a quienes extiende un título o grado tengan competencia suficiente para el correcto desempeño de su actividad, con mecanismos para asegurarlo (Ley de Profesiones).

Algunas IES privadas ofrecen licenciaturas de duración corta, con modalidades que implican una cantidad de trabajo bastante menor al que supone un programa convencional; si los egresados de tales programas tienen competencias al menos similares a los que preparan los programas convencionales, tan notable eficacia debería llevar a cuestionar profundamente a los últimos; de no ser así, no se debería permitir que una IES ofreciera esas opciones de menor duración, pero también inferior calidad.

Esto implica, por una parte, que haya mecanismos de evaluación institucional confiables, pero además controles independientes y obligatorios de la calidad de los egresados, como los EGEL del CENEVAL.

Autonomía y obligaciones legales generales

Por lo que se refiere a evaluación de programas e instituciones, hay que subrayar la compatibilidad de la autonomía con la obligación de participar en mecanismos de evaluación confiables, aprovechando la experiencia de organismos como el CENEVAL, los CIEES y el COPAES, corrigiendo sus limitaciones. Conviene establecer incentivos para participar en mecanismos de evaluación y acreditación.

En cuanto a rendición de cuentas y transparencia, deberá explicitarse también la compatibilidad de la autonomía con la obligación de toda IES de someterse a mecanismos de auditoría externa, y de sujetarse a las disposiciones que establecen las leyes de transparencia y fiscalización correspondientes.

Por otra parte, la autonomía no deberá excluir que en las instalaciones de las IES se apliquen todas las disposiciones legales (extraterritorialidad). Llegado el caso, evitando cualquier abuso, esto incluye aceptar intervención de la fuerza pública, sea que la autoridad universitaria la solicite o, en casos precisos, de oficio.

Autonomía y recursos

Superada la idea que oponía autonomía a carácter público, el marco jurídico debe dejar claro que las IES públicas, individualmente o en subsistemas, pueden gozar de autonomía, y recibir recursos públicos —federales, estatales o municipales— que sean suficientes para su buen funcionamiento, con programas de financiamiento multianual que aseguren la estabilidad indispensable para que haya programas de desarrollo de mediano-largo plazo. Deberán también establecerse procedimientos ágiles de entrega/recepción de los recursos ordinarios y extraordinarios, evitando abusos por demoras injustificadas.

258

Otro punto de este inciso es el ya apuntado, en el sentido de que derecho no implica automáticamente gratuidad, que podrá establecerse si los ingresos fiscales son suficientes para que los subsidios cubran íntegramente las necesidades de una IES, tanto en lo relativo a docencia, como a investigación y extensión. En

una sociedad tan desigual como la mexicana, parece congruente con la equidad pedir que contribuyan al gasto de una IES los estudiantes que estén en condiciones de hacerlo, asegurando que quienes no lo estén no se vean por ello excluidos, y cuenten con los apoyos necesarios para estudiar. No es lógico sostener al mismo tiempo que en ES la cobertura es muy baja, y que todos los alumnos necesitan que el Estado cubra íntegramente los costos. En sus *Críticas al Programa de Gotha* (1875), Marx (en Martínez Rizo, 2000) afirmaba:

El Partido Obrero Alemán exige, como base espiritual y moral del Estado, educación popular general e igual a cargo del Estado. Asistencia escolar obligatoria para todos. Instrucción gratuita. La primera existe ya, incluso en Alemania; la segunda en Suiza y en los Estados Unidos, en lo que a las escuelas públicas se refiere. El que en algunos estados de este último país sean gratuitos también los centros de instrucción media sólo significa, en realidad, que allí a las clases altas se les pagan sus gastos de educación a costa del fondo de los impuestos generales (p. 99).

Habrá que asegurar que los recursos que ingresen por colegiaturas y servicios se manejen en forma transparente y que no desvirtúen la responsabilidad del Estado de apoyar a las IES, en especial para el desarrollo de infraestructura y equipo e investigación.

Habrá que establecer también mecanismos que faciliten que las IES tengan ingresos propios por otros servicios que presten, como investigación aplicada, asesoría a empresas, etc., siempre en un marco legal de transparencia y rendición pública de cuentas.

Autonomía y gobierno institucional

Además de autoridades individuales, las IES deben tener cuerpos colegiados para tomar decisiones, con participación de académicos y alumnos, con peso diferente. Por ello es necesario que el marco legal tenga bases o criterios para la integración del gobierno colegiado. Las decisiones, en especial para designar autoridades individuales y representantes de la comunidad en órganos colegiados, deberán tomarse con criterios institucionales y mecanismos de participación que eviten la intromisión de criterios ajenos. Convendrá establecer en ley criterios al respecto.

Por otra parte, es necesario que las IES tengan instancias para atender problemas relacionados con el respeto a los derechos de académicos, estudiantes y trabajadores y en particular a la equidad de género. Muchas universidades tienen ya comisiones para ello, pero la creciente atención que estos temas suscitan, con razón, muestra que conviene perfeccionar dichas instancias donde ya existen, y establecerlas donde no las hay, para lo que ayudará que el marco jurídico ofrezca directrices para que la normatividad de las IES contemple estos aspectos.

Autonomía y gobierno del Sistema Nacional de Educación Superior

Las IES de una entidad deben conformar un verdadero sistema, que atienda las necesidades de ES con visión de conjunto. Las IES de un mismo tipo tienen misiones similares y deben funcionar también con visión de conjunto. El Sistema Nacional deberá ser una gran estructura, muy bien articulada, de sistemas estatales y subsistemas nacionales, sin excluir instancias regionales. Ese será el mejor futuro para la ES de México, congruente con el principio del federalismo, y con la corresponsabilidad de los estados con la federación y con las IES públicas y particulares. Si se comparte esta idea, se aceptará también la importancia de pensar el marco jurídico de la ES nacional en la perspectiva de fortalecer los 32 sistemas estatales, articulados con subsistemas nacionales.

Por otra parte, cada sistema estatal, y cada subsistema nacional debe contar con mecanismos de coordinación y toma de decisiones ágiles y eficaces. La experiencia, muchas veces frustrante, de las comisiones estatales de planeación, y la más positiva de los consejos especiales de la ANUIES, son el punto de partida natural para diseñar esos mecanismos, corrigiendo fallas previas y fortaleciendo la capacidad de tomar decisiones en ellos con las autoridades institucionales.

El gobierno del Sistema Nacional de ES implica definir grandes orientaciones, diseñar programas de mediano y largo plazo y adoptar políticas clave. Estas importantes decisiones deben estar a cargo de un órgano colegiado con autoridad suficiente —no burocrático, con facultades decisorias, no sólo consultivas al servicio de la SEP— que tenga representación equilibrada de la auto-

ridad educativa federal y las de las entidades, de titulares de IES y de representantes de sistemas estatales y subsistemas especiales de ES. Algunos órganos especiales podrán asegurar, además, la participación en las decisiones de académicos y estudiantes, así como de representantes de los sectores productivo y social.

*Autonomía: de quién, a quién,
con qué alcance, con qué condiciones*

El contenido de los seis incisos anteriores supone un concepto de autonomía, amplio y renovado, que distinga lo relativo a lo académico y los académicos, a los estudiantes, a la situación de las IES en relación con otras disposiciones legales, al financiamiento, la designación de autoridades y el gobierno institucional y el del sistema de ES en general. Distinguirá también ese derecho como prerrogativa institucional y/o de los individuos y, en cuanto al nivel institucional, como derecho de IES individuales y/o de conjuntos de instituciones.

La autonomía no se puede aplicar en idéntico sentido a las IES públicas y a las privadas; en las segundas el gobierno y la administración de recursos no podrán tener iguales características que en las primeras, pero la autonomía académica se les puede aplicar también, si tienen el nivel necesario para ello.

De hecho, algunas IES particulares importantes, como el ITESM y la UIA, han gozado de autonomía académica por decreto presidencial o del secretario de educación.

La autonomía tampoco puede predicarse unívocamente de una IES con decenas de miles de estudiantes, numerosas licenciaturas, posgrados sólidos, investigación relevante y productiva, y actividades pertinentes de extensión y vinculación, en contraste con una institución minúscula, con uno o muy pocos programas de pregrado, algunas decenas de estudiantes, sin posgrados, ni investigación. Pese a ello instituciones pequeñas pueden formar buenos profesionales y hacer una aportación relevante para atender la demanda. También se les podrá aplicar la noción de autonomía a su manera, posiblemente a conjuntos o subsistemas como las universidades tecnológicas o las escuelas normales.

Por ende, la autonomía deberá verse característica no sólo de unas universidades públicas, sino de toda IES, con alcances y matices que tengan en cuenta las características de cada una.

Precisar a qué instituciones se puede conceder, qué tipo o aspecto de la autonomía, por parte de qué autoridad y con qué requisitos, es parte fundamental de lo que deberá tener un marco jurídico renovado para la ES de México. El marco también deberá incluir en qué circunstancias, con qué requisitos y procedimientos, y por parte de qué instancia podrá llegar a revocarse la autonomía, en el entendido de que ninguna IES, ni pública ni privada, deberá poder gozar de la autonomía que le fue concedida en algún momento, sin importar que haya estado o no a la altura de tan alta responsabilidad.

Referencias

- Afanassiev, V. N. (1994). Soviet Union. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education* (pp. 643-663). Pergamon Press.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2000). *La ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia*.
- Barros Sierra, J. (1966). La autonomía universitaria. Declaración del Consejo Universitario. En Pinto Mazal, J., (1974), *La autonomía universitaria* (pp. 275-276). UNAM.
- Bayen M. (1973). *Histoire des universités*. Presses Universitaires de France.
- Casanova Cardiel, H. (2010). La UNAM entre 1970 y 2000. En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 261-326). UNAM-IISUE.
- (2016). Saber, política y administración: el rectorado de Guillermo Soberón. En Domínguez Martínez, Raúl (Coord.), *Historia general de la Universidad Nacional. Los ajustes estructurales entre dos siglos, 1973-2015* (pp. 17-80). UNAM-IISUE.
- Cohen, Arthur M. (1994). Community Colleges: United States. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*. (pp. 1083-1091). Pergamon Press.
- De María y Campos, A. (1975). *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*. UNAM.
- Diario de Debates. (17 de octubre de 1933). Discusión de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma expedida el 21 oct. 1933. En Pinto Mazal, Jorge (1974). *La autonomía universitaria. Antología* (pp. 189-225). UNAM.
- Domínguez Martínez, R. (2010). Historia de la UNAM (1945-1970). En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 187-260). UNAM-IISUE.

- Furth, D. (1994). Short Cycle Higher Education: Europe. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (Eds.). *The Encyclopedia of Higher Education* (pp. 1217-1225). Pergamon Press.
- Husén, T. (1994). *The role of the University: A Global Perspective*. Universidad de las Naciones Unidas-Unesco.
- Jiménez Rueda, J. (1955). La Ley de 1933 y la autonomía absoluta. En Pinto Mazal, J. (1974), *La autonomía universitaria* (pp. 173-187). UNAM.
- Kaplan, M. (1979). Autonomía Universitaria Sociedad y Política en Argentina (1918-1978). En *Universidad Nacional Autónoma de México, La Autonomía Universitaria en América Latina* (pp. 11-48). UNAM.
- Marsiske Schulte, R. (2010). La Universidad Nacional de México (1910-1929). En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 117-161). UNAM-IISUE.
- Martínez Rizo, F. (2000). *Nueve retos para la educación superior. Funciones, actores y estructuras*. ANUIES.
- Mendoza Ávila, E. (1981). La educación tecnológica en México. En Solana, Fernando, Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños Martínez, Raúl (Coords.), *Historia de la educación pública en México* (pp. 463-531). SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Meneses Morales, E. (1986). *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*. Centro de Estudios Educativos.
- Meneses Morales, E. (1988). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.
- Mignone, E. F. (1986). Concepto y evolución de la autonomía universitaria en la Argentina. En Organización de Estados Americanos, *Autonomía Universitaria: Tensiones y Esperanzas* (pp. 35-59). OEA.
- Minot, J. (1991). *Histoire des universités françaises*. Presses Universitaires de France.
- Organización de Estados Americanos. (1986). Autonomía Universitaria: Tensiones y Esperanzas. Programa Regional de Desarrollo Educativo. *Serie Universidad*, (1).
- Pereznieto Castro, L. (1979). Notas para el estudio jurídico del concepto de autonomía, durante 1917, en la Universidad Nacional de México. En UNAM, *La Autonomía Universitaria en América Latina* (pp. 361-374). UNAM.

- Pilipovski, V. Y. (1994). Technical Institutes: Soviet Union and Eastern Europe. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education* (pp. 1243-1245). Pergamon Press.
- Ramírez López, C. (2010). La Universidad Autónoma de México (1933-1944). En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 163-186). UNAM-IISUE.
- Sierra, J. (1990). Discurso pronunciado en la inauguración de la Universidad Nacional. En La Universidad Nacional de México 1910 (pp. 109-134) 2ª edición facsimilar de la original de 1910. UNAM.
- Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Élite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education.
- Tünnermann Bernheim, C. (1997). *La reforma universitaria de Córdoba*. ANUIES.
- Universidad Nacional Autónoma de México. (1978). *Síntesis Histórica de la Universidad de México*. UNAM.
- (1979). *La Autonomía Universitaria en América Latina*. UNAM.
- (1990). *La Universidad Nacional de México 1910* (2ª edición facsimilar de la original de 1910). UNAM.
- Valle, V. M. (1986). Propositiones sobre autonomía universitaria. En Organización de Estados Americanos, *Autonomía Universitaria: Tensiones y Esperanzas* (pp. 21-31).



La evaluación de la
calidad en las IES.
Divertimento para
Carlos Muñoz Izquierdo

Martínez Rizo, F. (1993) La evaluación de la calidad en las IES. Divertimento para Carlos Muñoz Izquierdo. *Revista Interdisciplinaria en Estudios Regionales*, 1(2), pp. 41-55.

Acceso al texto:

Este proyecto editorial fue organizado por la Universidad de Guanajuato en los década de los 90 y hay escasa información al respecto. Desde hace años dejó de circular y solo existen copias impresas en algunas bibliotecas del país. En este espacio, a solicitud del propio autor, compartimos sin fines de lucro dicho texto para reactivar la discusión en torno a texto.

Allegro ma non troppo

Después de muchos años de intentos frustrados, parece que por fin se está logrando implantar un sistema de evaluación de la calidad en las universidades y demás Instituciones De Educación Superior en México.

Como es de esperarse por lo reciente de dicho sistema, hay todavía muchas fallas e imperfecciones, que alimentan numerosas discusiones al respecto. Así, en el ámbito de la evaluación institucional de las IES vemos reproducirse la omnipresente polémica metodológica, la misma que atraviesa todos los ámbitos de la investigación social, y que —a sabiendas de que no se reduce a lo meramente instrumental o técnico, y únicamente por comodidad— designaré en lo sucesivo como polémica entre cuantitativistas y cualitativistas o, en forma abreviada, *cuanti-cuali*.

En el ámbito que nos ocupa, la polémica se refiere a qué tipo de evaluación resulta más adecuado, dada la naturaleza del objeto de estudio que constituye la calidad de las instituciones de educación superior.

Los partidarios de un enfoque cuantitativo comenzaron hace ya cerca de 100 años a elaborar ciertos constructos en forma de proporciones numéricas para expresar algunas relaciones que juzgaban de importancia desde el punto de vista de la calidad: como ejemplos de tales razones podemos mencionar el número de profesores -totales o de cierto tipo- en relación con el número de alumnos; los volúmenes del acervo bibliotecario, o los metros cuadrados de construcción de la institución, también en relación con el alumnado, etcétera. Quienes preferían un acercamiento cualitativo no tuvieron mucha dificultad para identificar las limitaciones de tales indicadores y disfrutaron apuntando hacia ellas sus baterías:

- Pobreza y superficialidad.
- Dificultad de interpretar correctamente cifras que parecen transparentes.
- Al centrar la atención en los insumos o recursos de la institución para evaluar su calidad, el riesgo de provocar el conocido *efecto Mateo*, justificando la asignación de más recursos a las instituciones de por sí bien dotadas y, al mismo tiempo, la reducción de los apoyos a las instituciones débiles, etcétera.

A su vez, los cualitativistas propusieron como alternativa al uso de indicadores la observación en el aula, la etnografía, los grupos de discusión focalizada, etcétera.

Para dimensionar el actual enfrentamiento con respecto a la evaluación institucional de universidades, tal vez resulte interesante evocar rápidamente una polémica análoga, al ver que hace dos y tres siglos se discutía en términos sorprendentemente parecidos a los actuales.

Se considera generalmente que los padres de la demografía moderna, que fue una de las primeras manifestaciones de las actuales ciencias del hombre, fueron John Graunt (1620-1674) y William Petty (1623-1687). Fue precisamente éste último el creador de una expresión con la que, hasta épocas muy recientes, se designaban en Inglaterra los esfuerzos por cuantificar los fenómenos sociales: *aritmética política*. Paul Lazarsfeld, a quien sigo en esta parte, presenta lo que probablemente haya sido el primer episodio de la prologada pelea entre cuantitativistas y cualitativistas.

Para entender mejor los términos de enfrentamiento, hay que recordar que el sentido original de la palabra 'político' no es el que se da actualmente al término, sino que coincide más bien con el sentido actual de la palabra «social». La traducción más adecuada que podemos hacer hoy de la definición aristotélica de hombre, *zoon politikon*, no es «animal político», sino «animal social», ser de esa colectividad que era la *polis*.

A partir de esto se entiende el título de una de las obras de William Petty, su *Anatomía Política de Irlanda* (1672).

La obra se refiere al gran abuelo del empirismo inglés, Sir Francis Bacon (1561-1626) quien, según Petty:

en su *Advancement of Learning* hizo juiciosos paralelismos en numerosos aspectos entre el cuerpo natural y el cuerpo político, y sobre el arte de conservar ambos en estado de salud y de fuerza; y así como la anatomía es el mejor fundamento en el primer caso, así también lo es en el segundo. Ocuparse de la política sin conocer sus bases es tan inútil como las ocupaciones de las viejas o los charlatanes (citado por Lazarsfeld, 1970, p. 87).

Hacer anatomía política significaba pues, para Petty, estudiar rigurosamente la estructura del organismo social. Hoy diríamos estudiar científicamente la sociedad, o hacer investigación sociológica, económica, demográfica, antropológica, politológica, etc.

Y hacer *aritmética política* significaba para él estudiar al organismo social utilizando números, cantidades, cifras. Hoy diríamos hacer investigación sociológica de enfoque cuantitativo.

Petty, y con él la tradición anglosajona, tomó decididamente esta dirección, y concibió el estudio de la sociedad en forma cuantitativa. En sus términos, hizo de la *anatomía política* una *aritmética política*, estableciendo una tradición que todavía cultivaban los demógrafos ingleses en la primera mitad del siglo xx, y que influyó directamente en la corriente aún vigente designada con la expresión *empirismo metodológico*. Pero, por la misma época, y partiendo de una inquietud semejante, se desarrolló otro enfoque que hoy podemos designar con el término cualitativo.

En 1886 August Meitzen propuso la tesis de que la moderna estadística surgió de dos fuentes: la aritmética política inglesa y la estadística universitaria alemana; ésta última pretendía describir en forma detallada y exhaustiva, pero no cuantitativa, todos los aspectos posibles de un Estado, y no sólo aquellos que fueran fácilmente cuantificables, como los demográficos.

La contraposición actual entre encuesta (*survey*) extensiva y cuantitativa, más superficial, versus estudio de caso, cualitativo e intensivo, más profundo es, pues, muy antigua.

Meitzen consideraba que el iniciador de la tradición «cualitativista» alemana había sido un profesor de Göttingen llamado Gottfried Achenwall (1719-1772), pero los trabajos de otro estudioso de la historia de la estadística, Víctor John, muestran que la tradición «cualitativa» se remonta también al siglo xvii, con Hermann Conrig (1606-1682), profesor de la Universidad Brunswick de Helmstaedt.

Conrig comenzó en 1660, casi exactamente al mismo tiempo que Graunt y Petty publicaban sus trabajos, una serie de conferencias con el título *Notitia Rerum Publicarum*, o sea *Información sobre las Cuestiones Públicas*. Lazarsfeld subraya el paralelismo de la preocupación «médica» de Petty, que ya hemos visto, con la equivalente de Conrig, quien decía:

Así como es imposible para un médico dar un consejo para recobrar o preservar la salud si no tiene un buen conocimiento del cuerpo, así también es imposible, para quien no tiene un conocimiento y una conciencia de los hechos de la vida pública, curarla sea en su totalidad o en cualquiera de sus partes (citado por Lazarsfeld, 1970, p. 89).

Con la misma intención de contribuir a la salud del organismo social, Graunt y Petty adoptan un acercamiento cuantitativo, *aritmético*, mientras que Conrig utiliza uno cualitativo, que él llama *estadístico*. ¿A qué pudo deberse esta diferencia de enfoques? Lazarsfeld apunta una hipótesis muy interesante: para un inglés, ciudadano del imperio más grande de la época parece lógico adoptar un enfoque cuantitativo-extensivo para el estudio de un *cuerpo social* enorme, que no es posible describir en detalle; para un ciudadano de uno de los minúsculos Estados en los que estaban fraccionados los restos del Sacro Imperio hasta antes de la unificación en la segunda mitad del siglo XIX con Bismarck, parece igualmente lógico un acercamiento cualitativo e intensivo a las *cuestiones públicas* (1970, p. 87).

El esquema que Conrig propuso para organizar la información *estadística* sigue estrictamente la clasificación aristotélica de las causas: había que reunir información sobre la población y los recursos de un Estado, ciertamente, puesto que ello constituye su *causa material*, pero no sólo sobre eso, sino también sobre los objetivos del Estado en tanto que cuerpo político (*causa final*); sobre sus leyes (*causa formal*); y sobre sus gobernantes y dirigentes (*causa eficiente*).

Pero lo que ahora me interesa es, sencillamente, establecer el hecho de que, tres siglos antes de la actual *guerra de los paradigmas*, ya se enfrentaban cuantitativistas y cualitativistas.

Parece interesante señalar que los primeros eran ya anglosajones y los segundos germánicos. Hay que decir, además, que este primer episodio del enfrentamiento se resolvió con una victoria de los partidarios de la *aritmética política* no solo en la Gran Bretaña, sino también en los estados alemanes y, en general, en los medios intelectuales de la época: a finales del siglo XVIII los sucesores de Conrig y Achenwall en Göttingen comenzaron a utilizar matrices, tablas con columnas y renglones, para registrar datos comparativos internacionalmente. Los cualitativistas criticaron lo que ellos llamaban despectivamente *estadística de tablas*, y el enfrentamiento alcanzó tonos violentos.

270

Los partidarios del enfoque cualitativo oponían su propia *estadística*, sutil y distinguida, a la *estadística* vulgar de los cuantitativistas que reducían un gran arte a una estúpida tarea manual. Según los cualitativistas:

Esos pobres imbéciles difunden la insensata idea de que se puede comprender la potencia de un Estado conociendo simplemente su superficie, su población, su producción y el número de cabezas de ganado que pacen en sus campos. Las maquinaciones a las que se dedican esos criminales estadísticos políticos en sus esfuerzos por expresar todo mediante cifras... son despreciables y ridículas más allá de toda expresión (citado por Lazarsfeld, 1970, p. 99).

En su trabajo Paul Lazarsfeld dice que la historia de la metodología en ciencias sociales muestra la curiosa repetición de un ciclo:

La historia de la cuantificación comprende numerosos episodios semejantes al que hemos estudiado. Le Play propone tomar el presupuesto familiar como medida de la vida social. Como este instrumento se muestra finalmente insuficiente, se propone utilizar acercamientos más finos, como los presupuestos de tiempo o ciertos datos sociométricos que cubren un sector más amplio de la realidad. Pero se acaba por constatar que, a su vez, estas nuevas 'medidas' dejan escapar aspectos importantes de la realidad social. Bureau, por ejemplo, estigmatiza el materialismo de los seguidores de Le Play, que muestra su incapacidad para tomar en cuenta lo que hoy denominamos actitudes. Nosotros contamos ya con instrumentos para medir las actitudes, pero ahora se objeta el carácter atomístico de esos procedimientos, que no logran captar los climas de opinión o las normas grupales.

Este movimiento periódico de flujo y reflujo entre el optimismo y el pesimismo en cuanto a las posibilidades metodológicas de cuantificación en las ciencias sociales que podemos observar en la historia del movimiento encabezado por Le Play, es un buen tema de investigación que valdría la pena estudiar a fondo (1970, p. 155).

Adagio (Moderato)

Como una modesta aportación en la dirección apuntada por Lazarsfeld, en este segundo movimiento trataré de mostrar como se ha ido afinando un indicador de calidad en particular: el del costo por alumno.

1ª versión: el costo por alumno se obtiene simplemente dividiendo el presupuesto total de una institución entre el total de sus alumnos, en un momento dado.

Esta es la única forma en que puede manejarse actualmente este indicador en México, como se hace, por ejemplo, en el docu-

mento *Evaluación preliminar del subsistema universitario 1990*, elaborado por la SESIC en febrero de 1991.

Crítica: tal indicador es muy malo. Ni el numerador ni el denominador de la fracción que lo constituye son confiables.

En cuanto al numerador, no se toma del presupuesto solamente la parte correspondiente a la función docencia eventualmente añadiéndole la parte proporcional de administración, sino que se toma el total, que obviamente puede incluir partidas para investigación o para extensión.

En cuanto al denominador, no se tiene en cuenta que el distinto tamaño de la matrícula declarado por las instituciones puede estar considerablemente sesgado por la utilización de criterios de muy diferente severidad para dar de baja a los alumnos rezagados.

De hecho, el documento mencionado de la SESIC no utiliza la expresión «costo-alumno», que le quedaría grande al indicador, sino la más modesta de «relación matrícula-gasto», y ni siquiera se utiliza el dato del presupuesto ejercido realmente por la institución al final de cierto año, sino el del presupuesto asignado al principio del mismo.

2ª versión: el costo por alumno se puede calcular mucho más rigurosamente, dividiendo la parte del presupuesto institucional ejercida realmente (directa e indirectamente) en beneficio de la docencia, entre el número de alumnos equivalentes de tiempo completo de la institución.

Crítica: el indicador así definido constituye una abstracción que no hace justicia a la complejidad de la realidad, puesto que ofrece un costo promedio a nivel institucional que no tiene en cuenta las enormes diferencias de costo entre carreras de diferente duración (4, 5 o hasta 7 años, como en el caso de medicina), que requieren de laboratorios y reactivos caros o no, etc.

3ª versión: en forma análoga a la versión anterior, pueden obtenerse costos-alumno anuales por carrera, y costos por egresado, teniendo en cuenta la duración de cada plan de estudios.

Puede haber problemas prácticos para contar con la información necesaria para calcular el indicador definido en la forma mencionada, pero no hay problemas teóricos o de conceptualización. De hecho, aún en nuestro país, instituciones tanto públicas como privadas cuentan con la información necesaria para proporcionar con seriedad datos sobre sus costos-alumno por carrera y sus costos-egresado, definidos con toda precisión.

Crítica: esos indicadores son mejores pero, además de su dificultad, y precisamente por su detalle, complican la cuestión en otro sentido, ya que sólo permiten las comparaciones entre carreras, y ya no entre instituciones, dado que estas últimas tienen diferentes combinaciones de carreras más o menos caras o baratas. Por tanto se concluye que las instituciones no pueden ser comparadas cuantitativamente en cuanto al indicador «costo alumno».

4ª versión: es perfectamente posible comparar instituciones completas entre sí con respecto al indicador costo alumno global. En Inglaterra lo están haciendo de esta manera:

a) Se obtienen los costos por carrera de todas las instituciones de educación superior del país.

b) Se obtiene el costo promedio nacional de cada carrera.

c) Se saca el costo alumno global de una institución dada según la 2ª versión de este indicador que se presentó líneas arriba.

d) Se calcula cuál sería el costo alumno global de esa institución, si cada una de sus carreras tuviera el costo promedio nacional, según b).

e) Se comparan los costos c) y d): una institución es cara o barata, ineficiente o eficiente en el uso de sus recursos, según que su costo alumno global real c) resulte inferior o superior a su costo alumno global teórico d).

Crítica: bueno, pero ese indicador no tiene en cuenta la calidad de la formación recibida por cada estudiante. Saber si el costo-alumno es más o menos alto, sin saber qué nivel profesional tienen los egresados de una institución es irrelevante.

Al llegar a este punto nuestro cuantitativista, algo irritado, responde diciendo que, por una parte, el costo no es irrelevante, sobre todo para quien tiene que pagarlo y que, por otra parte, sus esfuerzos muestran que sí es posible construir un indicador de costo-alumno, a nivel institucional, que sea riguroso y tenga en cuenta la variedad de la composición de la matrícula entre instituciones diversas, de suerte que permita comparaciones y decisiones interinstitucionales.

Por otra parte -continúa la réplica de nuestro cuantitativista- también es posible elaborar un concepto multidimensional y complejo de calidad, referido a la formación universitaria; es posible precisar sus múltiples dimensiones; también lo es establecer ciertos indicadores válidos de éstas últimas, y construir

instrumentos confiables para recabar información sobre los indicadores, tanto a nivel institucional, como en relación con los alumnos en lo individual. Y termina diciendo que todo el movimiento llamado de *outcomes assessment*, desde hace más de 20 años, ha avanzado considerablemente en esa dirección, trayendo como resultado el que hoy podamos contar con instrumentos de evaluación de los resultados de la formación universitaria de bastante calidad.

La contrarréplica del cualitativista apunta a las limitaciones de las pruebas o *tests* llamados de *primera generación*, con una serie de reactivos de opción múltiple que sólo podían pretender evaluar los niveles cognoscitivos más elementales.

El cuantitativista va presentando sucesivas versiones de pruebas (según una reseña reciente ya estamos en la quinta generación), cada una de las cuales va siendo criticada, y da lugar a otra más avanzada, y así sucesivamente, aparentemente sin fin.

Andantino (*Presto*)

La riqueza y complejidad de una universidad —como la de cualquier institución grande, como la de los estados del Sacro Imperio— nunca podrá ser agotada por ningún tipo de estudio, ni de tipo cuantitativo, ni otro, de suerte que siempre será deseable utilizar varios acercamientos que se complementen. Es obvio que la calidad de una universidad no podrá ser captada adecuadamente considerando sólo el número de volúmenes que tiene en sus bibliotecas, los metros cuadrados de sus edificios, o el número de alumnos y profesores que pasan por sus aulas. Pero cuando se necesita tener elementos de evaluación sobre múltiples instituciones de un país muy grande como el nuestro, la necesidad de contar con indicadores precisos, aunque sea de algunos aspectos relativamente superficiales, pero clave, nos resulta tan necesaria como a los gobernantes del vasto imperio inglés en tiempos de Petty.

Por ello parece excesivo rechazar totalmente los sistemas de indicadores, o los acercamientos cuantitativos en general. Bien diseñados, y manejados con criterio, son insustituíbles para que los tomadores de decisiones tengan puntos de referencia claros con respecto a algunos puntos básicos de las IES.

El resultado del debate parece ser, afortunadamente, la necesidad de sistemas de indicadores menos burdos, y mejores criterios para utilizarlos, junto con otros acercamientos.

Por ello, y teniendo en cuenta que se tiene que ir avanzando de lo más simple a lo más complejo, parece razonable proponer que los sistemas mexicanos de evaluación de la calidad de las instituciones de educación superior (IES), tanto a nivel nacional, como regional y estatal, vayan evolucionando más o menos de la manera que se sugiere en las páginas siguientes.

En primer lugar, mejorando lo que ya se está haciendo

Los ejercicios realizados por las IES mexicanas durante 1990 y 1991, consistieron en una autoevaluación con base en una lista común de indicadores. Se han iniciado también el de evaluaciones externas por pares, comenzando por las licenciaturas más importantes. Esos elementos son, en principio, adecuados, y todos pueden mejorar aprovechando la experiencia internacional.

Por lo que se refiere a los autoestudios, son esenciales especialmente tratándose de IES autónomas, ya que cualquier evaluación externa será inútil si la propia institución no asume dicha tarea. Pero también es claro que los autoestudios institucionales pueden ser mucho más completos y ricos de lo que parecen haber sido en muchos casos en 1990 y 1991.

También es claro que una autoevaluación profunda no puede ni debe hacerse anualmente, sino a intervalos bastante mayores.

Deberán combinarse evaluaciones anuales más sencillas (probablemente limitándolas al análisis de indicadores básicos) con evaluaciones más profundas con intervalos trienales, quinquenales, etc. sea de toda una institución, sea de algunas de sus partes, programas o aspectos.

Por lo que se refiere a la evaluación externa de carreras por pares (así como la de otros aspectos como la investigación, la extensión y la administración, también previstos), se trata de un complemento fundamental de la autoevaluación.

Como este elemento está apenas comenzando a implementarse, habrá que esperar a conocer las primeras experiencias para valorarlas. No deberá partirse de cero, ya que existe una larga experiencia y una abundante literatura a nivel internacional, y también una importante experiencia nacional en el nivel de posgrado, por parte del Conacyt.

En segundo lugar implementando lo previsto

Me refiero a lo que en el documento de Lineamientos Generales y Estrategia para la Evaluación, de la CONAEVA, se designa con la expresión «exámenes nacionales de carácter indicativo», cuyo establecimiento, en relación con «las principales carreras profesionales», y junto con «criterios, normas y estándares mínimos de calidad» está previsto dentro de la segunda etapa del proceso, en 1991-1992, derivándose de las evaluaciones por pares.

Evitando los extremos de sobrevaloración y de rechazo, creo que este tipo de «exámenes nacionales» constituye un aspecto que puede enriquecer considerablemente al conjunto de elementos de evaluación, con tal que se maneje adecuadamente.

En efecto: dada la enorme variedad de planes y programas de estudio, así como de contextos institucionales, que caracteriza al conjunto de las IES mexicanas, sería muy inadecuado establecer exámenes únicos con valor decisivo para la acreditación individual de los estudios. La acreditación de alumnos en lo individual deberá seguir siendo responsabilidad de cada institución y cada docente, pero la evaluación institucional sí puede enriquecerse mucho si se cuenta con información sobre los resultados promedio de los alumnos en pruebas iguales, que se apliquen en las diversas IES.

La elaboración de «exámenes nacionales» como los que se mencionan requerirá de cuidadosas consultas entre académicos de las diversas instituciones, para tener en cuenta la variedad de situaciones reales, pero también requerirá de un grupo de personal altamente calificado en cuestiones técnicas relativas al diseño de pruebas, al procesamiento de grandes volúmenes de datos, a la administración de complejos procesos de construcción, validación, aplicación masiva y tratamiento de pruebas.

En pocas palabras, no bastarán los mecanismos de consulta, sino que se requerirá de una entidad —centro, instituto, o como se decida llamarla— con recursos humanos y materiales suficientes y con mecanismos que aseguren su independencia y la contratación del personal con base únicamente en la competencia profesional, con remuneraciones adecuadas y suficiente estabilidad.

En tercer lugar, añadiendo algunos elementos

Se puede ver una tendencia importante en las experiencias de otros países en el campo de la evaluación de la calidad de las IES: se comenzó centrando la atención en los insumos, luego se pasó a los productos, y finalmente se atendió a los procesos.

Esto encierra una lección: la evaluación de los insumos es la más fácil, aunque no la más adecuada, y puede ser muy injusta si se le maneja aisladamente: si una institución con pocos recursos produce buenos resultados esto no se apreciará atendiendo solamente a los insumos, como tampoco se valorará el derroche de una institución rica en insumos y pobre en resultados. Por ello parece muy razonable volver la atención hacia el lado de los productos.

Pero, por una parte, evaluar con exactitud estos últimos es bastante más complejo y, además, la heterogeneidad de las características institucionales y sus entornos puede hacer prácticamente imposibles las comparaciones.

Los procesos, por su parte, son de muy diverso tipo y algunos son también muy difíciles de evaluar. Piénsese en los procesos de enseñanza-aprendizaje de habilidades cognoscitivas superiores, o de actitudes y valores. Pero hay otros mucho más fáciles de evaluar y cuya importancia también es muy grande, por constituir una especie de basamento, de condiciones *sine quibus non* de procesos más finos.

Me refiero a lo que en alguna ocasión don Pablo Latapí designó con la expresión «normalidad mínima»: que profesores y alumnos asistan a las clases; que unos y otros realicen la parte de trabajo que les corresponda; que haya programas y que se cumplan; que se respeten calendario y horarios, etc.

La evaluación de esos procesos básicos con razonable precisión es técnicamente muy sencilla, si bien pueden oponerse a ella preocupaciones políticas e intereses diversos. No son ciertamente dificultades técnicas las que impiden el establecimiento de un control confiable de asistencias de profesores o alumnos, o de la relación entre el nivel de unos exámenes y los objetivos de los programas correspondientes. Y seguramente un indicador como el porcentaje de asistencia efectiva a clases por parte de los profesores de una IES sería más revelador de su calidad que muchos otros.

Ahora bien: para verificar la confiabilidad de un indicador así, hay que acudir a un concepto que no dejará de provocar molestia, pero que tiene gran importancia: el concepto de auditoría académica.

Para entender bien esta idea hay que precisar lo que es una auditoría contable, el más antiguo de los procedimientos de este tipo, en el que se inspiran otros más recientes, como las auditorías administrativas, las de proyectos de investigación, y las auditorías académicas.

Una auditoría contable no es una investigación detectivesca para descubrir desviaciones de recursos o sancionar a funcionarios corruptos, aunque pueda servir para ello. No es algo que deba hacerse solo cuando se sospecha de alguien. Por lo contrario, es un procedimiento de rutina para verificar la corrección de los procedimientos contables, el que se apeguen a *las prácticas aceptadas en la profesión*.

Mediante una auditoría contable no se pretende ni se puede llegar a juicios sobre, por ejemplo, la calidad de las estrategias de la empresa para aumentar sus utilidades, o su participación en cierto mercado; mucho menos sobre el impacto de la empresa en la calidad de la vida de los clientes de sus productos o los usuarios de sus servicios.

Este tipo de juicios, que son muy importantes, podrá buscarse de otras maneras, pero no se oponen ni substituyen al juicio, bastante sencillo de formular, sobre la *corrección* de los procedimientos contables.

Para esto se requiere sencillamente que un auditor competente (técnicamente no es algo difícil) e independiente, para asegurar su imparcialidad (por ello externo), revise (generalmente en forma selectiva, por muestreo) los registros de la empresa o institución auditada.

Con lo anterior basta para saber si los procedimientos seguidos fueron correctos, ortodoxos. En caso afirmativo no se va más allá, y puede suceder que se hayan realizado fraudes o cometido graves errores que tal vez nunca se detecten. En caso negativo procederá, por una parte, corregir los procedimientos para el futuro; por otra, investigar más a fondo —ahora sí— para ver si las fallas eran intencionales y servían para ocultar cosas peores, o si todo quedaba allí.

En forma análoga, una auditoría de procesos académicos básicos sería una inspección de la corrección de ciertos procedimientos, lo que supone que éstos últimos existan y también que haya registros cuya revisión permita apreciar si los primeros se respetan o no.

Así, para poder juzgar si se cumple la normalidad mínima en lo que respecta a la asistencia de los profesores a sus clases, se requiere que la institución tenga establecido un procedimiento oficial de control de asistencias, y que queden registros de ello; una sencilla revisión de tales registros en forma selectiva permitirá juzgar si los procedimientos son confiables y se cumplen y, por lo tanto, si una evaluación basada en ellos podrá tener validez.

En forma semejante se podrían revisar los procedimientos de Control Escolar, lo que permitiría valorar la confiabilidad de los datos de matrícula; o bien la existencia de programas de estudio y la de exámenes de conocimientos, así como la correspondencia que haya entre el nivel de ambos, para una misma materia; o los sistemas de control de acervos y préstamo domiciliario o en sala de las bibliotecas, así como el registro de usuarios, etc. etc.

En mi opinión, «auditorías» de este tipo son perfectamente compatibles -al igual que las contables- con el más estricto concepto de autonomía y, además, serían fundamentales en un proceso de búsqueda de la calidad.

Por último, evitando algunos acercamientos posibles

Por una parte, las clasificaciones de instituciones basadas en su prestigio, a partir de las opiniones de conocedores (*reputational rankings*).

La densidad de las redes de interacción (por contactos personales, cambios de trabajo, egresados, investigaciones conjuntas, publicaciones, congresos etc.) que unen a las comunidades académicas de áreas específicas del conocimiento en un país como los Estados Unidos, hace que allí un acercamiento «subjetivo» de evaluación como éste tenga cierta confiabilidad, pero aún así los riesgos de efectos de halo, u otros sesgos son muy reales.

En un país como el nuestro, sin esos mecanismos de comunicación, definitivamente no parece haber condiciones para que una clasificación así resulte mínimamente confiable.

Por lo demás, y como señalan los críticos de estas clasificaciones, sus efectos resultan negativos, propiciando una competencia destructiva entre instituciones, y dando lugar a círculos viciosos de falta de prestigio por falta de recursos y viceversa. Si el propósito de la evaluación es el de contribuir al mejoramiento de la calidad institucional, los *reputational rankings* no ayudan.

El otro tipo de acercamiento que creo conveniente evitar, aunque por razones muy diferentes, es el que se designa con la expresión «estudios del valor agregado», en sentido educativo.

En principio es deseable poder llegar a evaluar el nivel de entrada de los alumnos a su ingreso a las IES, así como su nivel de salida y, consiguientemente, llegar a detectar lo que se añadió en cuanto a capacidad de razonamiento, madurez intelectual, cultura general, actitudes, valores, etc.

Pero, como ha mostrado uno de los principales impulsores de este tipo de trabajos, Alexander Astin, es tan complejo y prolongado lo que se requiere para hacer con seriedad este tipo de estudios, que no se pueden recomendar como el estándar al que deberían tender las IES. Y si esto es verdad en el sistema de educación superior más grande y rico del mundo, *a fortiori* lo será en México.

Coda: Scherzo (Presto Assai)

Para terminar este *divertimento*, y como una aportación a la metodología de la evaluación institucional, permítaseme proponer un acercamiento basado en lo que llamo *indicadores inversos de calidad*.

La idea central que subyace a la propuesta es la siguiente: hay algunos aspectos particulares de la realidad -variables- que están directa, positivamente relacionados con esa elusiva complejidad que llamamos calidad, de suerte que la presencia de uno u otro de esos aspectos se considera indicio seguro de la presencia simultánea, aunque menos visible, de la ansiada calidad.

Pero también hay una situación diferente: hay aspectos particulares que se relacionan con la calidad de manera estrecha, pero inversa o negativa: la presencia de uno de ellos implica la ausencia de la calidad y, viceversa, su ausencia implica presencia de la calidad. Y a veces resulta más sencillo detectar estos indicadores negativos.

Para fijar las ideas daré un ejemplo clásico: la calidad de un evento académico, como un congreso científico, puede tratar de medirse mediante indicadores directos o positivos, como el número de ponencias con arbitraje, o el número de Premios Nobel entre los conferencistas magistrales, pero también puede medirse mediante un indicador inverso, como uno ampliamente conocido que se puede enunciar así: la calidad de un evento académico es inversamente proporcional al costo del portafolios que se regala en él. A falta del necesario proceso de validación y estandarización de este indicador, menciono que una prolongada experiencia me sirve de base para hipotizar que tiene una correlación inversa casi perfecta con lo que pretende medir.

Volviendo al terreno de la evaluación institucional de universidades, me permito formular un primer indicador de este tipo como sigue: la calidad de las carreras ofrecidas por una universidad es inversamente proporcional al valor material del título o diploma que entrega a sus graduados.

Quienes conozcan los sencillos diplomas de muchas venerables casas de estudio, y los impresionantes pergaminos o placas doradas de algunas muy lucrativas academias a las que la SEP permite extender títulos de licenciatura, podrán comprender el sentido de este indicador.

Sin desarrollarlos, en obsequio de la brevedad, enunciaré sencillamente, siempre con carácter hipotético, otros indicadores inversos de calidad.

La calidad de una institución mexicana de educación superior es inversamente proporcional a:

- El número de posgrados que ofrece.
- El número de camiones que tiene, o de viajes de estudio que ofrece a sus alumnos.
- El presupuesto de sus equipos profesionales de fútbol.
- El número de puestos de elección popular ocupados por sus directivos o ex-directivos en un lapso de x años.
- El número de asesores del rector.
- La proporción del presupuesto destinada a nómina.
- La importancia de la partida de gastos de representación.
- El número de plazas liberadas para funciones sindicales, según el contrato colectivo.

Una última aportación y sugerencia metodológica: el filósofo Karl Popper es muy conocido por sus planteamientos sobre la falsabilidad de las teorías como criterio de científicidad: no es posible llegar nunca a la verdad, afirma Popper parafraseando a Xenófanes, pero sí es posible irse acercando a ella poco a poco al ir rechazando hipótesis falsas, que nos ayudan en nuestra búsqueda precisamente por su audacia y precisión, que nos permite descartarlas.

En una forma análoga, aunque menos conocida, Popper propone que, para orientar las acciones de los tomadores de decisión en una sociedad, no es conveniente un planteamiento global, que se proponga construir una sociedad completamente nueva, supuestamente mejor que la actual. Acercamientos así pecan de orgullo, y encierran el riesgo de volverse totalitarios en el sentido político del término: ante la dificultad para llevar a cabo sus proyectos, sus defensores caen fácilmente en la tentación de imponerlos por la fuerza, convencidos de hacer un gran bien a los pobres ciudadanos cuya ceguera les impide apreciar las bondades de la idea.

En contraposición a tales enfoques de todo o nada, Popper propone lo que él llama *ingeniería social parcializadora*: así como no puede llegarse a la verdad absoluta, tampoco es posible llegar al bien total. Y así como el camino más fructífero en dirección de la verdad consiste en ir apartando errores, así también el camino más productivo en la dirección del bien común consistirá en ir corrigiendo males particulares, sin pretender situar cada medida concreta en un todo acabado.

Me parece que, en los complejos contextos de nuestras universidades, las ideas del filósofo austríaco-inglés tienen mucho de verdad. Pretender reconstruir íntegramente una institución, según cierta visión, es en la práctica imposible, ante la diversidad de concepciones prevaleciente, a no ser que se piense en contar con poderes dictatoriales, además de que resulta altamente presuntuoso pretender tener la razón en exclusiva.

Mucho más viable es el camino de las correcciones parciales a deficiencias concretas, con respecto a las cuales es factible que coincidan los más diversos puntos de vista. El ejemplo de la UNAM, que emprendió recientemente un importante trabajo de arreglo de sanitarios, al descubrir mediante una encuesta que había unanimidad en considerar vergonzoso su estado, me pa-

rece inspirador. Obviamente una estrategia de mejoramiento integral de la UNAM no podría reducirse a la medida mencionada. Pero también me parece que cualquier estrategia que no la incluya estará incompleta.

El planteamiento popperiano se opone, por lo menos en su sentido estricto, a la noción de *optimización*, cara a los administradores. Utilizando una expresión popular, me permito sugerir que no tenemos por qué aspirar a lo óptimo, pero sí a *lo menos peor*.

Por ello propongo el neologismo *minuspeiorización* (del latín *minus*, menos, y *peior*, peor), definido como la acción y efecto de hacer algo menos peor, como sustituto del término *optimización*, y como indicativo de una concepción más modesta, pero que creo más realista y productiva, para el mejoramiento de nuestra educación superior.

Referencias

Lazarsfeld. P. (1970). *Notes sur l'histoire de la quantification en sociologie: les sources, les tendances, les grands problèmes, en Philosophie des sciences sociales* (pp. 75-162). Gallimard.

En el trabajo se utilizaron algunos pasajes de un escrito reciente del autor, en el que se presenta una amplia bibliografía sobre el tema y en donde podrán encontrarse algunas referencias precisas, que se omitieron en este; la referencia es:

Martínez Rizo, F. (1992). *La calidad de las instituciones de educación superior. Su evaluación y su promoción* (p. 143). UNAM- DGPEPA



Los *rankings* de universidades: una visión crítica

Martínez Rizo, F. (2011). Los *rankings* de universidades: una visión crítica. *Revista de la educación superior*, 40(157), pp. 77-97.

Acceso al texto

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60420223004>

Permiso de publicación otorgado por Sergio Raúl Corona Ortega, jefe del Área Editorial de ANUIE. Junio de 2024.

Resumen

Después de repasar la historia de los *rankings* de universidades y describir la forma en que han proliferado, el trabajo presenta las características de tres de los más importantes en el plano internacional: el de Shanghai, el del *Times Higher Education Supplement* y el de las universidades en la web, que se contrastan con el sistema del *Center for Higher Education Development* alemán. Se presentan los criterios que tales ordenamientos deberían satisfacer para que ser considerados consistentes, se aplican a los ordenamientos en general y a dos de los mencionados en particular y se concluye que sus limitaciones metodológicas son tan graves que no justifican su pretensión de ser confiables para evaluar las universidades.

Palabras clave: Educación superior, Universidades, Evaluación.

Abstract

After reviewing the history of university rankings and describing their growth, the characterization of three of the most important rankings internationally is presented, namely: *Shanghai*, *Times Higher Education Supplement* and the *Web of World Universities*, these are contrasted with the German Center for Higher Education Development system. Criteria for such rankings to be considered consistent is then presented, these criteria are applied to rankings in general and to the two above mentioned in particular. Thereupon it is concluded that both rankings show severe methodological limitations and thus are not able to justify their pretense of being reliable methods for evaluating universities.

Key-words: Higher Education, Universities, Evaluation.

Introducción

La evaluación puede ser un estímulo poderoso para el mejoramiento institucional, pero si no se hace bien puede llevar también a decisiones equivocadas e injustas y a consecuencias negativas. La evaluación no es un fin en sí misma. Tiene sentido en la medida en que ofrece información que, por su calidad y pertinencia, constituya un elemento que ayude a mejorar, sea por la retroalimentación que ofrece para reorientar esfuerzos (*evaluación formativa*) sea por

su uso para asignar estímulos o sanciones, con la prudencia debida (*evaluación sumativa*). Estas consideraciones son especialmente importantes cuando a los resultados de la evaluación del desempeño o la calidad institucional se asocian decisiones fuertes, por ejemplo sobre financiamiento, como está ocurriendo con las evaluaciones que consisten en los llamados *rankings* de universidades.

Los ordenamientos de instituciones o programas universitarios en general (*rankings*)

Las publicaciones que presentan listas de IES o programas supuestamente ordenadas por su calidad, forman parte del panorama actual de los sistemas de educación superior en muchos países. Como en muchos otros casos, el fenómeno se presentó con mucha anticipación en los Estados Unidos pero, al menos desde la década de 1990, se ha extendido por todo el mundo.

Al hablar de *rankings* u ordenamientos de instituciones utilizaré dos definiciones. La primera es la propuesta por el principal estudioso de la historia de este tipo de evaluaciones, David S. Webster, que se refería especialmente a las clasificaciones basadas en el prestigio institucional, y subrayaba el que cada institución tuviera un lugar distinto. Según Webster, para que constituya un *ranking* de calidad académica, una lista «debe estar ordenada según algún criterio o conjunto de criterios que los autores de la lista consideren que mide o refleja la calidad académica, y debe consistir en un listado de las mejores universidades, *colleges* o departamentos de cierta área de estudio, en orden numérico según su supuesta calidad, de manera que cada escuela o departamento tenga su propio lugar (*rank*) por sí solo, y no forme parte simplemente de un grupo con otras escuelas en unas cuantas categorías, grupos o niveles» (1986, p. 5). La segunda definición, de Morrison, Magennis y Carey (1995), citados por Bowden, se refiere en particular a las tablas de posiciones de instituciones que se comenzaron a publicar a fines de la década de 1980 en el Reino Unido. Según esos autores, dichas tablas se basan en «combinaciones ponderadas de puntajes de indicadores de desempeño, en las que el puntaje global se utiliza para ordenar instituciones como escuelas, universidades y hospitales» (Bowden, 2000, p. 42).

En la actualidad, los *rankings* suelen utilizar una combinación de indicadores de carácter «objetivo», muchas veces sobre insumos (profesorado, biblioteca, presupuesto) con opiniones «subjetivas» sobre el prestigio institucional, por lo que la segunda definición se aplica mejor en este sentido, pero de la primera conviene no perder de vista la idea de que un elemento fundamental de cualquier *ranking* es que cada institución o programa ocupe un lugar diferente, y no sea simplemente parte de un grupo.

Los *rankings* no son un fenómeno nuevo, aunque su proliferación sí lo es. La idea surgió hace más de un siglo en los Estados Unidos. Con antecedentes desde 1888, la idea de clasificar instituciones basada en alguna apreciación de su calidad fue propuesta por el psicólogo James McKeen Cattell, en 1910, y se apoyaba en la afiliación institucional de científicos destacados (Webster, 1986). Según este autor, en 1925 Hughes publicó un *ranking* basado en opiniones de un grupo de expertos, metodología que volvió a utilizar, con ajustes, en otro ordenamiento difundido en 1934 (Webster, 1983). La tendencia se consolidó a partir de 1959 y, sobre todo, de la década de 1980, extendiéndose al nivel de pregrado. La primera edición de la guía *America's Best Colleges*, que publica la revista *US News and World Report*, aparece anualmente desde 1983. *Time* y *Newsweek* comenzaron a publicar listas semejantes en 1996. Según Rachel Bowden, «una agencia que asesora a las instituciones en relación con los *rankings* ha enlistado 52 publicaciones americanas diferentes que publican listas con ordenamientos de universidades» (2000).

Las listas de *US News* distinguen a las instituciones según su ubicación geográfica y tipo, con base en la clasificación de la Fundación Carnegie que, además de universidades de investigación tipo I y tipo II, con importante proporción de alumnos de posgrado, en el nivel de pregrado distingue instituciones nacionales, regionales y de artes liberales.

El lugar que ocupa cada institución depende de su situación en cuanto a indicadores de recursos financieros y humanos (profesorado), de la selectividad de su alumnado, sus tasas de retención y graduación, los donativos que recibe de sus ex alumnos, así como su prestigio académico. El peso de cada indicador varía según el tipo de institución al que se refiera, pero el prestigio, que se basa en opiniones personales, suele representar un 25 % del peso total.

En el Reino Unido el *ranking* más antiguo fue difundido en 1992 por *The Times*, que lo hace anualmente desde entonces.

A partir de 1998 comenzaron a aparecer varios productos del mismo tipo en otros periódicos (*Financial Times*, *Sunday Times*) así como en libros especiales, como *The Push Guide to Which University*, *NatWest Guide* y *Virgin Alternative Guide* (Bowden, 2000).

La autora de la que se toma la información anterior presenta el caso de un *ranking* alternativo que se difundió únicamente vía internet, en 1998: *Red Mole*. Este *ranking* no se basa en indicadores de recursos o prestigio entre académicos o empleadores, sino en la opinión de los alumnos mismos, recogida mediante una encuesta voluntaria, igualmente por internet, en la que se les preguntó por la calidad de la vida nocturna, los dormitorios, los maestros y las instalaciones deportivas.

Aunque el número de los que respondieron fue reducido (alrededor de 1 % del total), y lo hicieron en forma voluntaria, por lo que existe autoselección, el resultado no puede menos que llamar la atención, ya que las instituciones que resultan clasificadas en los primeros lugares no son las que aparecen en esos sitios en todas las otras clasificaciones, que en este caso ocuparon lugares bastante inferiores: Cambridge el 42°, Oxford el 35° y el Imperial College el 31° (Bowden, 2000).

Los *rankings* que publica en Canadá la revista *Macleans* comenzaron a aparecer en 1990. En este caso se distinguen las instituciones que ofrecen principalmente estudios de doctorado, incluyendo las escuelas de medicina, las que ofrecen tanto estudios de pregrado como de posgrado (*comprehensive*), y las que se concentran básicamente en el nivel de pregrado (*undergraduate*).

Se presentan ordenamientos separados para cada una de estas tres categorías, con base en indicadores que tienen que ver con los resultados académicos de los estudiantes; la *ratio* de alumnos por profesor, en general o solo con definitividad (*tenured*); la calidad del profesorado; el presupuesto total, y la parte que se dedica a servicios estudiantiles y becas; la calidad de la biblioteca; y el prestigio entre egresados, académicos y empresarios.

Según un recuento reciente, es muy grande el número de países en los que se hacen *rankings* de instituciones de educación superior, sea por parte de algunos medios de comunicación, promovidos por los ministerios de educación o desarrollados por algunas

universidades. Además de los países anglosajones ya considerados, a los que debe añadirse Australia, la lista incluye en Europa a Alemania, Eslovaquia, España, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza y Ucrania; en Asia a China y Hong Kong, Corea del Sur, Japón, Kazajstán, la India, Malasia, Pakistán y Tailandia, y en África a Nigeria y Túnez (Marginson, 2010, p. 546).

El fenómeno se presenta también en América Latina, donde periódicos importantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y otros países difunden *rankings*. En México lo han hecho la revista *Selecciones* y los diarios *Reforma* y *El Universal*. La Dirección General de Evaluación Institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, además de analizar algunos rankings internacionales (Ordorikay Rodríguez, 2008), desarrolla un sistema propio para clasificar las instituciones mexicanas según su producción de investigación, el *Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas* (ECUM) (Ordorika et al., 2009; Márquez, 2010).

Los *rankings* internacionales

Los *rankings* internacionales de universidades también tienen antecedentes relativamente antiguos, aunque los que hoy atraen mucho la atención tienen menos de diez años. Entre 1967 y 1983 Jack Gourman publicó listados en los que pretendía clasificar según su calidad centenares de programas de unas 1 500 universidades estadounidenses y 700 universidades de todo el mundo. Estos *rankings*, sin embargo, no explicaban la metodología utilizada y presentaban rasgos extraños, como distinguir diferencias mínimas, de centésimas de punto, al calificar instituciones muy diversas.

En un caso se asignaba una puntuación de 4.73 a La Sorbona, 4.72 a Oxford y 4.71 a la Universidad Lomonosov de Moscú. Es inverosímil la circunstancia de que se repitiera generalmente un patrón similar, según el cual decenas de instituciones se ordenaban rigurosamente a la distancia de una centésima de punto, sin ningún empate o hueco (Webster, 1985; citado en Martínez Rizo, 1992, p. 43).

En la primera década del siglo **xxi** los *rankings* internacionales de universidades adquirieron una visibilidad sin precedentes, seguramente propiciada por la facilidad de su difusión vía

internet, en particular en el caso de los tres que se presentan a continuación, el de Shanghai, el del *Times Higher Education Supplement*, y el de las universidades en la web.

El ranking de Shanghai

A partir de 2003, el Instituto de Educación Superior de la Universidad Jiao Tong, de Shanghai, publica anualmente el llamado *Academic Ranking of World Universities*. Este trabajo recibe gran atención por parte de los medios de comunicación del mundo, con crecientes repercusiones en lo relativo a toma de decisiones por parte de dirigentes universitarios y ministerios de educación, así como de la clase política y el público. Pese a las severas críticas que se le han hecho, su importancia parece aumentar, influyendo en las políticas educativas de algunos países al grado de que una meta importante llega a ser tener cierto número de las IES de un país en los lugares más altos del ranking.

Para una descripción más detallada del *Academic Ranking of World Universities* pueden verse los trabajos de Billaut *et al.*, 2009 y de Ordorika, Rodríguez *et al.*, 2008.

Tabla 1. Dominios y criterios del ranking de Shanghai

Dominio	Criterio y peso	Observaciones
Calidad de la educación	Egresados con Premio Nobel o Medalla Fields (10 %)	De pregrado o posgrado; si uno estudió en varias IES todas reciben puntos. Más peso recientes.
Calidad del profesorado	Académicos con Premio Nobel o Medalla Fields (20 %)	Si uno trabaja en varias IES todas reciben puntos. No es claro que es «trabajar en».
	Académicos muy citados (20 %)	De lista de 250 más citados en c/u de 21 áreas de Thomson Scientific
Productividad de investigación	Papers Nature y Science (20 %)	5 últimos años; no cuenta para IES de ciencias sociales; peso según rango de autor
	Total papers publicados (20 %)	En la base de datos de Thomson Scientific; se da doble peso a los de Ciencias Sociales
Productividad	Total de los 5 criterios previos entre profesores FTE (10 %)	FTE = Full Time Equivalent. Si no se tiene el dato este criterio se ignora

Fuente: Billaut *et al.*, 2009.

El *World University Ranking* del *Times Higher Education Supplement* (THE)

En un artículo en el que presenta los cambios más recientes que se han hecho a la metodología de este ranking, Phil Baty plantea, en forma retórica, una pregunta que luego responde de dos formas:

¿Cómo medir algo tan intangible como la calidad de una Universidad? La respuesta corta, por supuesto, es que no se puede. Lo que se puede hacer, sin embargo, lo que tratamos de hacer con estos *rankings*, es tratar de capturar los elementos más tangibles y medibles que hacen una universidad moderna de clase mundial (Baty, 2009).

Baty añade:

En 2004, cuando el THE concibió su primer *World University Ranking* junto con la firma *Quacquarelli Symonds* (QS), identificamos cuatro «pilares» que constituyen el fundamento de cualquier institución líder internacionalmente, y que son poco discutibles: investigación de gran calidad, docencia de gran calidad, destacado acceso al empleo de los egresados y enfoque internacional. Mucho más discutibles son las mediciones usadas en nuestros *rankings* y el balance entre mediciones cuantitativas y cualitativas (Baty, 2009).

Las dimensiones del concepto de calidad del *ranking* del THE, la forma de medirlas y el peso que recibe cada una en el puntaje total utilizado para hacer los ordenamientos se sintetizan como sigue (tabla 2).

Las cuatro dimensiones y sus seis indicadores se usaron en el *ranking* del THE desde 2004 hasta 2009. Las listas incluyen instituciones que tengan estudiantes de pregrado y posgrado y cubran al menos dos de cinco áreas: ciencias naturales; de la vida y la salud; ingenierías y tecnologías de la información; ciencias sociales; artes y humanidades. Por las limitaciones de los indicadores citados, en noviembre de 2009 el THE anunció una importante modificación de la metodología para la construcción de su *ranking*, además de que ya no trabajará con la empresa QS (que seguirá publicando sus listados como *QS World University Rankings*), sino con Thomson Reuters, por lo que usará las bases de ISI Thomson para información sobre los indicadores de productividad de investigación.

Tabla 2. Factores del ranking del Times Higher Education Supplement 2004-2009

Factor	Descripción	Peso	Observaciones
Investigación de excelencia	Citas de artículos publicados por personal de la institución entre total de personas	20%	Según bases de datos de Scopus-Elsevier
Docencia de excelencia	Ratio de estudiantes por profesor	20%	Pobre pero disponible
Enfoque internacional	% de profesorado de otros países	5%	Según datos de cada institución
	% de alumnado de otros países	5%	
Acceso a empleo egresados	Opiniones de académicos según encuesta	40%	Cualitativos; valen 50% del total
	Idem de empleadores de egresados	10%	

Fuente: Baty, 2009

El THE anunció que consultó a un grupo de expertos en educación superior, así como a unos 40 rectores, sobre su nueva metodología. Los factores considerados en la etapa preparatoria aparecen en la Tabla 3, y se anuncia que los definitivos se difundirán antes de que se publique el primer ejercicio basado en la nueva metodología, en el otoño de 2010 (Baty, 2010).

Tabla 3. Factores del ranking del Times Higher Education Supplement a partir de 2010

ONG 's	Descripción	Peso
Actividad económica/innovación	Ingresos p/investigación provenientes de industria/académicos	10%
Diversidad internacional	Ratio alumnos internacionales/locales	10%
	Ratio académicos internacionales/locales	
Indicadores institucionales	Nuevo ingreso pregrado/académicos	25%
	Graduados de pregrado/doctorados	
	Graduados de doctorado	
	Prestigio de docencia según encuesta	
	Presupuesto institucional/alumnado	
Indicadores investigación	Artículos publicados/académicos	55%
	Impacto según citas normalizado por área	
	Presupuesto de investigación/investigadores	
	Presupuesto investigación de fuente externa gobierno-industria	
	Prestigio de investigación según encuesta	

Fuente: Baty, 2010

El ranking mundial de universidades en la web

Estas listas son preparadas y difundidas por el Laboratorio de Cibermetría del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, y se basan en la idea de que la importancia que ha adquirido la internet es tal que se puede apreciar qué tan buena es una universidad analizando la presencia que tiene en la web la producción de sus académicos y la frecuencia con la que se consultan los productos respectivos y, en general, la página institucional. En consecuencia, la unidad de análisis en este caso es el *dominio web institucional*, por lo que solo aquellas universidades y centros de investigación con un *dominio web* independiente son considerados. Se diseñaron cuatro indicadores a partir de los resultados cuantitativos obtenidos de los principales motores de búsqueda (Google, Yahoo, Live Search y Exalead).

Tabla 4. Factores del ranking mundial de universidades en la web

Factor	Descripción	Peso
Visibilidad (<i>Visibility</i>)	Total de enlaces externos únicos recibidos por un sitio (<i>inlinks</i>).	50%
Tamaño (<i>Size</i>)	Número de páginas recuperadas.	20%
Archivos Ricos (<i>Rich Files</i>)	Acrobat y PostScript (.pdf y .ps), Word y Powerpoint (.doc y .ppt).	15%
Académico (<i>Scholar</i>)	Artículos y documentos académicos y citas en Google Scholar.	15%

Fuente: Página web del Laboratorio de Cibermetría del CSIC.

El Factor de Impacto Web (*WIF* por sus siglas en inglés) combina el número de enlaces externos entrantes con el número de páginas web de un dominio, siguiendo una relación 1:1 entre visibilidad y tamaño. Esta relación se usa para hacer el *ranking*, añadiendo los otros dos indicadores: el número de *archivos ricos* que contiene un dominio web, y el número de publicaciones incluidas en la base de datos de *Google Scholar*. Por su relevancia en las actividades académicas y de publicación y su volumen de uso, se consideran *archivos ricos* los mencionados en la Tabla 4, con terminaciones .pdf, .ps, .doc y .ppt. La información fue tomada de la página web de este sistema (Aguillo *et al.*, 2006 y 2008).

Los rankings del CHE

El Center for Higher Education Development se define como «un grupo de trabajo para la reforma de la educación superior» (*a reform think tank for higher education*). Fue establecido en mayo de 1994 con recursos de la Fundación Bertelsmann y apoyo de la Conferencia de Rectores Alemanes, y tiene su sede en Gütersloh, en el estado federal alemán del Norte del Rin y Westfalia.

El principal producto del CHE es un *ranking* de concepción muy diferente de los anteriores, el CHE Hochschul Ranking o CHE University Ranking. Las principales características que lo hacen distinto se sintetizan a continuación, con información tomada de la página del CHE (<http://ranking.zeit.de>).

El punto central es que no se trata de un ordenamiento global simple sino de un análisis detallado, ya que se evita expresamente agregar datos parciales para producir un puntaje global. Esta decisión se basa en la convicción de que no existe institución alguna de educación superior que se pueda considerar sencillamente *la mejor*, ya que una puede ser más fuerte en unos aspectos o campos y otra en otros. *En lugar de coronar a un presunto ganador universal, ofrecemos un ordenamiento multidimensional.*

Relacionada con lo anterior está la decisión de no asignar lugares singulares a cada institución, sino solo situar a cada una en un grupo: alto, medio o bajo. Se evita así el problema de otros *rankings*, de que el lugar de una institución cambia mucho de un año a otro, *por fluctuaciones azarosas que se interpretan como si fueran diferencias reales*. Las diferencias entre instituciones de uno de los tres grupos y de los otros dos son suficientemente grandes para ser significativas, mientras que no lo son dentro de cada grupo, por lo que en cada uno de estos se presentan en orden alfabético.

También debido a la característica mencionada en primer término, los ordenamientos del CHE son únicamente específicos por área, y no se da un ordenamiento global, ya que la calidad de las instituciones en disciplinas particulares varía mucho, y un *ranking* agregado no ofrece información útil para orientar a los futuros estudiantes ni toma en cuenta decisiones institucionales de cultivar ciertas áreas con especial cuidado.

Otro rasgo es la diversidad metodológica, ya que se utiliza información de diferentes fuentes y perspectivas, incluyendo da-

tos sobre departamentos y programas, pero también opiniones de alumnos, maestros y egresados, lo que permite contrastar las opiniones de diferentes actores y también los indicadores basados en datos objetivos.

El sistema considera 34 áreas de estudios en el nivel universitario, de Administración a Trabajo Social, pasando por Arquitectura, Biología, Ciencias del Deporte, Computación, Comunicación, Derecho, Economía, Educación, Enfermería, Física, Geología, Historia, Ingeniería Eléctrica, Industrial y Mecánica, Matemáticas, Mecatrónica, Medicina, Psicología, Química o Sociología.

Con los datos sobre diversos aspectos que se obtienen se construyen alrededor de 30 indicadores numéricos que pueden usarse para ordenar los programas, y mucha información adicional que se ofrece a los interesados sin que se use para los ordenamientos. Los criterios generales que se manejan son nueve; cada uno incluye diversos aspectos particulares, que varían según el área de que se trate. En seguida se dan ejemplos de algunos y se señala el número total aproximado.

- Mercado laboral y orientación de la carrera (20): relación teoría-práctica, preparación para el trabajo, prácticas profesionales...
- Equipamiento (18): instalaciones, laboratorios, computadoras, biblioteca...
- Investigación (13): publicaciones, citas...
- Opiniones sobre calidad y prestigio del programa (4): de alumnos, profesores y egresados...
- Orientación internacional (13) estudiantes extranjeros, exigencias de idiomas...
- Resultados (10): graduados al año, tiempo para graduarse, calificaciones promedio...
- Ciudad y universidad (26): diversidad de opciones de la institución, servicios que ofrece la ciudad en que se sitúa...
- Alumnos (6): requisitos de ingreso, proporción de admitidos, de mujeres...
- Apoyo académico y docencia (37): tamaño de los grupos, ratios alumnos/profesor, métodos de enseñanza, asesoría individualizada, evaluación de la docencia...

Inicialmente el *ranking* del CHE consideró solamente instituciones y programas de Alemania; luego se ha extendido a países de lengua germana vecinos, en particular Austria y Suiza.

A partir de 1998 se han incluido más de 130 universidades y más de 150 universidades de ciencias aplicadas (*Fachhochschulen*). En la última versión se consideraron las opiniones de unos 200 000 estudiantes y 15 000 profesores (<http://ranking.zeit.de>).

Los resultados del trabajo del CHE son difundidos por el periódico *Die Zeit*, pero no en la forma de listados como en los otros *rankings*, sino en forma consistente con lo expresado antes, mediante un sistema interactivo en línea que permite a cada usuario (futuros estudiantes u otras personas) personalizar los criterios para ordenar las opciones con base en ellos (Marginson, 2010, p. 547).

A partir de esta experiencia el CHE, con el Center for Higher Education Policy Studies de la Universidad de Twente (Países Bajos) y otras, está desarrollando un *ranking* con un concepto similar y mayor alcance internacional, el *U-Multirank*, que se encuentra en fase piloto en alrededor de 150 instituciones de Estados Unidos y Canadá, Australia, Asia, África y América Latina.

Hacia una valoración de los *rankings*

En algunos casos los *rankings* son producidos por instituciones especializadas, en relación con un medio de comunicación, como el *ranking* del THE y el del CHE con *Die Zeit*. Otras veces los hacen instituciones académicas, como el *ranking* de Shanghai o el de universidades en la web del Laboratorio de Cibermetría del Consejo Superior de Investigación Científica de España.

En muchos casos, sin embargo, son producidos sin apoyo calificado por medios de comunicación, que aducen como motivación su pretensión de que contribuyan a que el mercado de la educación superior funcione con más información, dando elementos a padres de familia y futuros estudiantes para escoger una institución o un programa. También es clara la intención de aumentar la venta del periódico o revista de que se trate, dado el interés que suscitan los *rankings*. De hecho las publicaciones que los difunden consiguen jugosas ventas cada año, al llegar la temporada en que los jóvenes que terminan la enseñanza media deben decidir a cuál o cuáles instituciones y programas dirigirse para buscar ser admitidos, en la que para muchos es la primera decisión de repercusiones importantes para la vida.

Pero por encima de posibles intereses más o menos legítimos, las preguntas fundamentales a responder para tener una

opinión sobre los ordenamientos se debe referir a su propia calidad, ya que los juicios al respecto serán muy diferentes si la información que difunden es buena o no.

Como toda evaluación, un *ranking* implica identificar ciertos *evaluandos*; definir en qué consiste su calidad y precisar el referente con que se contrastará la situación de los *evaluandos*; operacionalizar el concepto de calidad precisando dimensiones e indicadores y medirlos confiablemente; contrastar el resultado de la medición con el referente y formular un juicio de valor ponderado. En concreto, para que un *ranking* se pueda considerar de buena calidad, deberá atender los siguientes puntos:

- Identificación clara de los *evaluandos*: las instituciones, unidades o programas a evaluar.
- Definición precisa de la noción de *calidad* que se espera tengan los *evaluandos* para que se les pueda considerar buenos, precisando sus dimensiones y los indicadores de cada dimensión, para que sea posible apreciar si los *rankings* tienen *validez*.
- Calidad de la información que se utilice para cada indicador, identificando las fuentes y formas en que se obtiene, para poder apreciar si las mediciones tienen *confiabilidad* y si, con base en ellas, se pueden comparar de manera consistente diferentes *evaluandos*.
- Justificación sólida de la forma en que se agregarán las mediciones de los indicadores de modo que se generen puntajes en una sola escala en que se ubicarán los *evaluandos*, para apreciar si se justifica el tratamiento de la calidad como unidimensional y si se hace de manera consistente.
- Suficiente precisión de las mediciones, de manera que sea posible apreciar si la diferencia que distingue a unos *evaluandos* de otros es o no significativa y consistente, de manera que tenga sentido hacer *rankings* en los que se distingue uno a uno el lugar que ocupan los *evaluandos*.
- Identificación de los *estándares de referencia*, en comparación con los que se juzgará si un *evaluando* debe o no ser considerado de buena calidad.
- Consistencia de los resultados y las tendencias resultantes.
- Correcta formulación de los juicios a que se llega por el hecho mismo de hacer un *ranking*, cuidando que se tenga en cuenta el contexto de las instituciones que se comparan para cuidar la equidad, y cómo se tienen en cuenta las consecuencias, previstas o no, de los *rankings*.

Los siete primeros puntos de la enumeración anterior coinciden en tener carácter técnico, porque si los ordenamientos están mal hechos, de manera que miden mal lo que pretenden evaluar, o miden algo diferente, por muy buena voluntad que se tenga los resultados no podrán sustentar sólidamente usos adecuados.

Pero aunque las mediciones estén bien hechas, los resultados se pueden usar bien o mal, por lo que es importante considerar el punto incluido en octavo y último lugar, que tiene que ver con la contextualización de los juicios y los usos de los resultados.

La elección de estos ocho criterios para juzgar la calidad de un *ranking* se justifica por una parte con base en la literatura especializada que, de diferentes maneras, coincide en identificar como dimensiones de toda buena evaluación la validez y confiabilidad de las mediciones en que se base, su unidimensionalidad para justificar agregar datos de diferentes indicadores, su consistencia en el tiempo y su precisión (por ejemplo, Bird, 2005; Goldstein y Spiegelhalter 1996; Shavelson, McDonell y Oakes, 1989); por otra parte, el autor, en el marco del desarrollo de un sistema de indicadores por parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, ha sistematizado también estos criterios (Martínez Rizo, 2005; 2007a y 2007b).

En los párrafos siguientes los ocho criterios anteriores se aplican a los *rankings* en general.

Definición del objeto a evaluar

Los problemas de los *rankings* de instituciones completas comienzan con la definición de su objeto. Las universidades son grandes y complejas, y su calidad es eminentemente multidimensional. Tienen fortalezas y debilidades; pueden sobresalir en investigación y ser débiles en docencia; junto a grupos de investigación muy productivos puede haber otros mediocres; junto a programas con graduados de excelente nivel, otros anquilosados que dan una formación pobre y obsoleta.

Concepto de calidad subyacente, dimensiones e indicadores

Suponiendo bien definido un *evaluando*, los puntos siguientes se refieren al concepto de calidad, los indicadores que lo operacionalizan y la información que los soporta. Es usual que haya información sobre unos aspectos de la calidad y no sobre otros y, muchas

veces, la más abundante se refiere a aspectos menos importantes, en tanto que la relacionada con aspectos fundamentales es escasa o de calidad dudosa. Eso ocurre en no pocos *rankings*.

Calidad de la información utilizada y de las mediciones

Al valorar la calidad de un *ranking* se pueden distinguir dos preguntas: una, si se basa en datos objetivos o en opiniones; otra, en uno y otro caso, si la información es sólida. Los *rankings* más antiguos se basaban en la calidad del personal académico que es, sin duda, un elemento central para la calidad de una institución o programa, de docencia o de investigación; pero como no se contaba con información objetiva al respecto, los logros del profesorado o los investigadores se valoraban con base en la opinión que tenían unos de otros los académicos de las instituciones evaluadas, por lo que esos ordenamientos se denominaban «clasificaciones de prestigio» (*reputational rankings*).

Las limitaciones de tal acercamiento son evidentes. Incluso en un sistema de educación superior en el que hay tanta movilidad, información y comunicación como el de Estados Unidos, son obvios los riesgos de alta subjetividad, falta de referentes y «efectos de halo» en la opinión de profesores, empresarios u otras personas sobre la calidad de instituciones o programas. Webster menciona el caso de un *ranking* de escuelas de pregrado en el área de negocios, en el que algunos expertos mencionaron entre las mejores universidades a Harvard, Yale y otras altamente reconocidas, pero que NO tienen pregrado en dicha área. En México la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) suelen ser mencionados como de *excelencia* en estudios basados en opiniones, pero es claro que, más allá de la calidad real de esas instituciones y de cada una de sus áreas, esa reiterada mención tiene mucho que ver con que esas instituciones tienen una visibilidad mucho mayor que otras. Es sintomático que instituciones como el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (CINVESTAV) o El Colegio de México son poco mencionadas en esos estudios, aunque algunas de sus áreas son muy buenas no sólo en el plano nacional, sino internacionalmente.

Actualmente, como se ha visto, los *rankings* tienden a combinar las opiniones subjetivas sobre el prestigio con algunos datos

objetivos, en general sobre recursos o insumos institucionales que se pueden obtener con facilidad, como la *ratio* de alumnos por profesor; la proporción de profesores de tiempo o de asignatura; de personal con doctorado o sin él; el número de volúmenes en biblioteca; o el puntaje mínimo que un aspirante debe obtener en la prueba de ingreso para ser admitido.

Estos datos de carácter más objetivo parecen más sólidos que los que se basan en opiniones subjetivas, pero tienen el problema de que no miden la calidad de la institución o programa al que se refieran, sino solo su riqueza, su dotación de recursos. Sin duda hay cierta asociación entre la abundancia o escasez de recursos y la calidad de una institución o programa, pero esa relación no es unívoca ni lineal. Hay instituciones bien dotadas pero mediocres o francamente malas, y las hay modestas y excelentes, y para distinguir unas de otras no basta medir insumos. En el caso de la docencia, por ejemplo, para saber si los recursos institucionales, pocos o muchos, son usados eficientemente, serían necesarios datos confiables sobre el nivel de competencia de los egresados, después de descontar el nivel que tenían al entrar a la institución, y teniendo en cuenta la deserción. Todos estos datos no están disponibles actualmente, desde luego, ni es probable que lo estén en una escala que rebasa la de unos cuantos proyectos de investigación bastante complejos.

Justificación de la agregación de factores y forma de hacerlo

Un principio metodológico básico es que se debe verificar la dimensionalidad de las mediciones que se refieran a cualquier constructo latente, como lo es la calidad. La agregación de datos de varios indicadores solo se justifica en el caso de que se refieran a una misma dimensión, y en ese caso las formas de hacerlo son varias, todas con pros y contras, pero ninguna tan simple e ingenua como la que se maneja en muchos *rankings*, con el agravante de que frecuentemente se agregan indicadores de dimensiones claramente distintas, como la calidad de la investigación y la de la docencia, o la de diferentes unidades dentro de una misma institución.

301

Precisión de las mediciones

La revisión de los *rankings* muestra que sus autores no suelen tener una buena formación en medición y que tampoco buscan

asesoría al respecto. Por ello no sorprende que los procedimientos para cuantificar cada uno de los indicadores, y los que se utilizan para agregar los resultados parciales y construir la escala única en que se basa el ordenamiento, se hagan sin respetar reglas metodológicas básicas. Esta falla se refleja, *a fortiori*, en la dudosa precisión de las mediciones, evidenciada en que no se ofrece justificación alguna con base en la cual se pueda defender que el que una institución tenga una puntuación menor a otra, sin importar la diferencia, implique una correspondiente diferencia de calidad. No se conoce el margen de error que inevitablemente tienen los resultados y, en consecuencia, es imposible valorar el significado de las diferencias.

Definición de estándares de referencia

Lógicamente no suele contarse con este tipo de definición, indispensable para que los juicios de valor a los que se llega no sean solamente relativos, sino absolutos. Los *rankings* solo permiten llegar a juicios relativos en el sentido de que afirman que un *evaluando* es *mejor o peor* que tal otro o tales otros aunque sin saber, como se ha señalado ya, si es significativamente mejor o peor, o sólo ligeramente, tanto que la diferencia no es significativa.

Pero mejor que algo/alguien no es necesariamente positivo, ni peor que algo/alguien forzosamente negativo. Ninguna universidad considerará malo ser un poco peor —o menos buena— que Harvard, ni verá con buenos ojos ser un poco mejor que una institución claramente deficiente. Todo depende del punto de comparación, que no debería ser simplemente la situación de los demás *evaluandos*, sino algún parámetro más sólido, del que los *rankings* típicamente carecen (Orpee, 2010).

Consistencia de resultados y tendencias

A consecuencia de las deficiencias a las que se alude en los puntos anteriores, los *rankings* de universidades y programas suelen presentar cambios muy importantes en el lugar que ocupan algunas de los *evaluandos*, sin que haya fundamento para pensar que esos cambios reflejan modificaciones reales de la calidad. Este tipo de instituciones no cambian fácilmente de un año a otro, a no ser que ocurran catástrofes o reformas espectaculares. Por ello la existencia de cambios bruscos debe considerarse un claro indicio de la falta de consistencia de los ordenamientos.

Contextualización y consecuencias: los usos de los resultados

A consecuencia de su fuerte difusión, es cada vez más frecuente que se asocien decisiones fuertes a los resultados de los *rankings*. Por otra parte, las mediciones en que se basan suelen carecer de las cualidades de validez, confiabilidad y comparabilidad que son indispensables para sustentar juicios de valor objetivos sobre la calidad de las instituciones evaluadas. La conclusión es que el uso de este tipo de ordenamientos llevará fácilmente a cometer injusticias graves, al no identificar verdaderamente las instituciones o programas que sobresalen realmente por su calidad y merecen estímulo; los que, pese a no tener aún resultados excelentes, hacen esfuerzos meritorios en situación desfavorable y necesitan apoyo para despegar; y los que manifiestan fallas graves reiteradas e injustificadas, que justificarían medidas correctivas.

Una apreciación de los *rankings* de Shanghai y del *Times Higher Education Supplement*

Estos *rankings* son ejemplos de metodología pobre, que se combina con fuerte impacto mediático, lo que lleva a usos que no pueden sustentar decisiones que lleven a mejoras reales de la calidad. Un repaso de los criterios metodológicos mencionados permitirá apreciar que los dos *rankings* más visibles no cumplen con ellos.

No definen bien los objetos a evaluar: ya se ha dicho que una universidad es un todo complejo, cuya valoración no parece razonable reducir a un lugar único en un listado unidimensional. Pero además, en el caso de los *rankings* de Shanghai y el THE, no es claro qué debe considerarse una universidad ni cómo se elabora el listado de las que se consideran en el *ranking*. ¿Cómo saber si Berkeley y la UCLA, con otras ocho instituciones, que forman el sistema de la Universidad de California, deben considerarse por separado o como un todo? La misma pregunta procede en cuanto al tratamiento de las facultades de estudios profesionales de la UNAM, las unidades de la Autónoma Metropolitana y la Universidad de Guadalajara o los campus del Tecnológico de Monterrey, o las universidades en que se dividió la Universidad de París. Por lo que toca a las instituciones mexicanas es interesante señalar que en las encuestas de opinión entre académicos y empleadores que constituían el 50 % del peso total del *ranking* del THE únicamente se preguntaba a las personas consultadas

sobre la UNAM, el ITESM y la Universidad Iberoamericana. Ninguna otra universidad podía ser considerada por los consultados.

Supone un concepto de calidad parcial y operacionalizado en forma sesgada: Al parecer se entiende por «universidad de clase mundial» la que produzca más investigación, pero dado que ésta es sólo una de tres o cuatro funciones básicas de las instituciones de educación superior, es legítimo preguntarse por qué se privilegia esa en el grado en que lo hace el *ranking* en cuestión. Por otra parte, las dimensiones y los indicadores que se utilizan tienen obviamente sesgos muy fuertes a favor de ciertos campos del conocimiento y ciertas regiones geográficas y lingüísticas.

Maneja información de baja calidad y mide mal: aunque todos los indicadores utilizados son de tipo objetivo, las mediciones son muy pobres, por las limitaciones de las bases de datos de las que se toma la información, así como por decisiones no justificadas sobre la manera de atribuir la producción de un premio Nobel y otros científicos destacados a determinada institución, la manera de tener en cuenta la antigüedad de los trabajos, entre otras razones.

Agregación arbitraria y deficiente de factores: un punto débil especialmente obvio. Considerar los cinco primeros factores en forma global, sin relativizar por el tamaño de la institución, hace que las más grandes por ese solo hecho tengan una considerable ventaja, que no se corrige por el hecho de manejar ese criterio en el sexto factor, pero además el que este último parta de la agregación de los anteriores sin que se justifique el peso de cada uno resulta inadmisiblemente metodológicamente.

Muy deficiente precisión de las mediciones: no se ofrece justificación alguna con base en la cual se pueda defender que el hecho de que una institución obtenga una puntuación menor a otra, sin importar la diferencia, necesariamente implique una correspondiente diferencia de calidad. No se respetan los principios metodológicos elementales de toda medición, no se sabe el margen de error que haya en los resultados y, en consecuencia, es imposible valorar el significado de las diferencias.

Ausencia de definición de estándares de referencia: ninguno de los dos *rankings* en cuestión explican si algunos valores de la escala que utilizan pueden interpretarse como indicativos de buena o mala calidad, lo que permitiría ir más allá de saber si

una institución es mejor o peor que otra u otras, ya que esto no necesariamente es en sí mismo positivo o negativo.

Consistencia de resultados y tendencias: además, según estos *rankings*, unas instituciones podrían ser mucho mejores que otras un año y mucho peores el siguiente. Algunos ejemplos bastarán para evidenciar las debilidades al respecto.

En el *ranking* de Shanghai, en 2004 la Universidad de Buenos Aires ocupó el lugar 295 y en 2005 el 279; una mejora de 16 lugares en un año es bastante sorprendente, pero en 2006 alcanzó el lugar 159, en un salto de 120 lugares que, simplemente, no es creíble. Tampoco lo es el descenso de 58 puestos que sufrió la Universidad Autónoma de Madrid entre 2005 y 2006, al pasar del puesto 198 al 256 (Ordorika, Rodríguez *et al.*, 2009, p. 28). Por lo que se refiere al *ranking* del THE, la UNAM ocupó el lugar 195 en 2004; subió al 95 en 2005 y al 74 en 2006, para caer al 192 en 2007, subir al 150 en 2008 y bajar de nuevo al 190 en 2009 (Ordorika y Rodríguez, 2010, p. 20).

Contextualización y consecuencias: los usos de los resultados. Los *rankings* internacionales están teniendo un gran impacto mediático, al grado que decisiones importantes tienden a basarse en ellos, con la inequidad que implica su falta de confiabilidad, tanto para las instituciones penalizadas injustamente como para las beneficiadas sin fundamento real. La gravedad del impacto negativo de los *rankings* puede apreciarse si se piensa que instituciones y ministerios de educación de países importantes tienden a basar sus políticas en estos ordenamientos. Como ejemplos se pueden citar en México la Universidad de Guanajuato, que en su Plan de Desarrollo recientemente aprobado se propone llegar a estar entre las 100 mejores del mundo, y en Francia el anuncio del gobierno de que se propone que, en un futuro cercano, el país cuente con cuatro instituciones entre las 20 mejores.

Otros análisis llegan a conclusiones similares. Billaut señala que el primer análisis serio del *ranking* de Shanghai, hecho en 2005 (Van Raan, 2005a y 2005b y Liu, Cheng y Liu, 2005) concluyó que no debería tratarse como una verdadera evaluación, y que el problema más serio de los *rankings* consiste en que se les ve como si lo fueran «lo que es absolutamente inaceptable» (Billaut *et al.*, 2009, p. 33).

Utilizando el enfoque de Toma de Decisiones con Múltiples Criterios (*Multiple Criteria Decision Making*), un grupo encabezado por el autor citado revisó los criterios del *ranking* de Shanghai y el método de agregación empleado. Su principal conclusión es que los criterios son irrelevantes y que el método de agregación tiene problemas graves, por lo que el *ranking* «no es una herramienta adecuada para analizar la calidad de las instituciones» (Billaut *et al.*, 2009). De estos autores se retoman dos párrafos que ilustran, de manera elocuente, las consecuencias a las que puede llevar un uso acrítico de esos listados.

«Aparentemente, el *ranking* de Shanghai pretende responder la pregunta de cuál es la mejor universidad del mundo. Para algunos lectores la pregunta misma puede parecer infantil y sin mucho interés. Nosotros estamos de acuerdo. Sin embargo, esos lectores deben tener presente que tal vez hay tomadores de decisiones perezosos que sencillamente pueden usar los resultados de un *ranking* que está a su alcance. Y más importante, tomadores de decisiones estratégicas que pueden usar los resultados para promover sus propias ideas de cómo reorganizar un sistema de educación superior. Más aún, como sucede con toda herramienta de gestión, la existencia misma de un *ranking* contribuye a modificar la conducta de los agentes involucrados, produciendo cambios a veces indeseables» (2009, p. 2). «Suponga que administra una universidad y quiere mejorar su posición en el *ranking*. Es bastante sencillo. Hay áreas importantes de su universidad que no aportan para la posición en el *ranking*, como el derecho, las humanidades y la mayoría de las ciencias sociales. Elimine esas áreas, seguramente ahorrará mucho dinero. Úselo para formar grupos de investigación que sí contribuyan a mejorar su posición. Algunos índices de Thomson Scientific son bastante útiles para ese propósito; después de todo la lista de los probables siguientes cinco premios Nobel en medicina no es tan larga y, de todas formas, si los que usted contrata no reciben el Nobel sin duda publicarán mucho en revistas arbitradas que cuentan en el *ranking*, y muy probablemente estarán en la lista de investigadores muy citados. Lo anterior tiende a promover una manera de ver la ciencia que se parece mucho a los deportes profesionales, en los que unos cuantos equipos ricos compiten por atraer a los mejores jugadores del mundo. No estamos muy convencidos de que esta sea la mejor manera de incrementar el conocimiento humano, por decir lo menos» (2009, p. 32).

En cuanto al *ranking* del *Times Higher Education Supplement*, hace más de diez años un análisis mencionaba los siguientes puntos, como sólo algunos de los desafíos metodológicos que se han hecho contra las tablas de posiciones:

- Estatus técnico de algunas variables;
- Inadecuada validez de constructo;
- Escalamiento de las variables;
- Cambios de un año a otro en las variables y sus pesos;
- Manipulación de los datos;
- Inconsistencia de los cambios;
- Falta de correspondencia entre el puntaje global y la calidad de cada unidad académica; y
- Distorsión del propósito institucional (Yorke, 1997, p. 62).

Conclusión

El análisis de los criterios utilizados por algunos de los *rankings* de universidades más importantes en el plano internacional, y la coincidencia con análisis similares, llevan a la conclusión de que las serias deficiencias metodológicas que tienen los hace sumamente inapropiados como herramientas para evaluar de manera confiable la calidad global de las instituciones a las que se refieren.

Incluso limitándose a la pretensión menos ambiciosa de evaluar solamente la calidad de la función de investigación, las deficiencias son tan serias que ni siquiera con dicha acotación los resultados son confiables y no son una buena base para sustentar decisiones por parte de las autoridades, a las que pueden inducir a errores que resulten ser muy costosos para las instituciones.

Contra lo que pretenden los medios de comunicación que patrocinan muchas de estas iniciativas, los *rankings* de programas particulares tampoco son apropiados para orientar a los futuros estudiantes en la delicada tarea de escoger la institución y programa en que tratarán de ser admitidos. Si se tiene en cuenta que no existe la mejor universidad ni el mejor programa en *absoluto*, sino que hay programas más o menos adecuados para ciertos aspirantes, se entenderá que los *rankings* más conocidos no sustituyen a un buen sistema de orientación vocacional. Los *rankings* elaborados por el CHE resultan mucho mejores para esa función, lo que consiguen justamente porque tienen pretensiones menos ambiciosas y características apropiadas a esos propósitos.

Ninguna metodología podrá valorar bien en una sola dimensión instituciones cuya calidad, en sentido global, es eminentemente multidimensional. Más factible será evaluar unidades, funciones o aspectos de una universidad cuya calidad se pueda definir razonablemente como unidimensional. Suponiendo que se haga con una metodología adecuada no parece absurdo comparar entre sí, por ejemplo, carreras de medicina o de trabajo social, doctorados en astronomía o en antropología, o grupos de investigación sobre cáncer pulmonar o sobre las metodologías de enseñanza de la lectura.

En ausencia de evaluaciones se tiende a tratar a todas las instituciones por igual, lo que no parece correcto; pero con base en evaluaciones no adecuadas ocurre algo peor: las diferencias de trato no tienen qué ver con méritos objetivos, sino ilusorios. El resultado podrá ser que lo bueno tienda a deteriorarse, lo consolidable no madure y lo deficiente permanezca y empeore.

Evaluar bien la calidad de las instituciones de educación superior no es imposible, pero implica acercamientos que no se reduzcan al simplismo de los *rankings* comunes. Solo con una gama de acercamientos complementarios podrá tenerse una aproximación razonablemente completa a algo tan complejo como la calidad de una universidad.

Referencias

- Aguillo, I. F., Ortega, J. L. y Fernández, M. (2008). Webometric Ranking of World Universities: Introduction, Methodology, and Future Developments. *Higher Education in Europe*, 33(2-3), 234-244.
- Aguillo, I. F., Granadino, B., Ortega, J. y Prieto, J. (2006). Scientific research activity and communication measured with cybermetric indicators. *Journal of the American Society of Information Science and Technology*, 57(10), 1296-1302.
- Baty, P. (2010). *The unveils broad, rigorous new rankings methodology*. <http://www.timeshighereducation.co.uk/storyasp?sectioncode=26&storycode=411907&c=1> en 2010-08-10.
- (2009). *Rankings 09: Talking Points. The 2009 world ranking methodology*. <http://www.timeshighereducation.co.uk/storyasp?storycode=408562> en 2010-08-10.
- Billaut, J., Bouyssou, D. y Vincke, P. (2009). *Should you believe in the Shanghai ranking? A Multiple Criteria Decision Making view*.
- Bird, S. M. et al. (2005). Performance indicators: good, bad and ugly. *Journal of the Royal Statistical Society A*, 168(Part 1), 1-27.
- Bowden, R. (2000). Fantasy Higher Education: university and college league tables. *Quality in Higher Education*, 6(1) 41-60.
- Center For Higher Education Development. *Hochschul Ranking o University Ranking* <http://ranking.zeit.de>.
- Goldstein, H. y Spiegelhalter, D. (1996). League tables ad their limitations: statistical issues in comparisons of institutional performance. *Journal of the Royal Statistical Society A*, 159, 385-443.
- Liu, N. C., Cheng, Y. y Liu, L. (2005). Academic ranking of world universities using scientometrics: A comment to the fatal attraction. *Scientometrics*, 64, 101-109.
- Marginson, S. (2010). National and International Rankings of Higher Education. En Peterson, P., E. Baker y B. McGaw, *International Encyclopedia of Education* (pp. 546-553) Elsevier-Academic Press.

- Márquez J. A. (2010). Estudio comparativo de universidades mexicanas (ecum): otra mirada a la realidad universitaria. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1(1) 148-156.
- Martínez Rizo, F. et al. (2007a). *Propuestas y experiencias para desarrollar un sistema de indicadores educativos*. INEE.
- Martínez Rizo, F. (2007b). Propuesta metodológica para desarrollar un sistema de indicadores para evaluar la calidad de la educación en México. En *Seminario Internacional de Indicadores Educativos*. INEE.
- (2005). El diseño de sistemas de indicadores educativos: consideraciones teórico-metodológicas. *Cuadernos de Investigación*, (14).
- (1992). La calidad de las instituciones de educación superior. Su evaluación y su promoción. *Cuadernos de Planeación Universitaria*, (2).
- Morrison, H. G., Magennis, S. P. y Carey, L. J. (1995). Performance indicators and league tables: a call for standards. *Higher Education Quarterly*, 49(2), 128-45.
- Observatorio Regional de Políticas de Evaluación Educativa. (2010). Los rankings de escuelas como forma de entregar información sobre calidad educativa. *Boletín monográfico*, (17).
- Ordorika, I. y Rodríguez Gómez, R. (2010). El ranking Times en el mercado del prestigio universitario. *Perfiles Educativos*, XXXII(129), 8-25.
- Ordorika, I. et al. (2009). Desempeño de universidades mexicanas en la función de investigación: estudio comparativo. Datos básicos 2007. *Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, (1).
- (2008). Comentarios al Academic Ranking of World Universities 2008. *Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, (2).
- Shavelson, R. et al. (1989). *Indicators for Monitoring Mathematics and Science Education. A Sourcebook*. Rand.
- Van Raan, A. F. J. (2005a). Fatal attraction: Ranking of universities by bibliometric methods. *Scientometrics*, (62), 133-145.
- (2005b). Reply to the comments of Liu et al. *Scientometrics*, (64), 111-112.

- Webster, D. S. (1986). How not to rank universities. *Higher Education*, 14(1), 71-79.
- (1983). America's Higher-Ranked Graduate Schools, 1925-1982. *Change*, (May-June), 13-24.
- Yorke, M. (1997). A good league guide?. *Quality Assurance in Education*, 5(2), 61-72.



La racionalización del financiamiento

Martínez Rizo, F. (2000). La racionalización del financiamiento. En F. Martínez Rizo (Ed.), *Nueve retos para la educación superior: funciones, actores y estructuras*, (pp. 99-118). Colección Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES.

Acceso al texto

Este texto todavía se puede encontrar a la venta en algunos lugares y en bibliotecas de instituciones de Educación Superior.

Permiso de publicación otorgado por Sergio Raúl Corona Ortega, jefe del Área Editorial de anui.es. Junio de 2024.

El Partido Obrero Alemán exige,
como base espiritual y moral del Estado:

1. Educación popular general e igual a cargo del Estado.
Asistencia escolar obligatoria para todos. Instrucción gratuita.

La primera existe ya, incluso en Alemania; la segunda
en Suiza y en los Estados Unidos, en lo
que a las escuelas públicas se refiere.

El que en algunos Estados de este último país
sean «gratuitos» también los centros de instrucción media
solo significa, en realidad, que allí a las clases altas
se les pagan sus gastos de educación a costa
del fondo de los impuestos generales.

Karl Marx
Crítica del Programa de Gotha, 1875

Introducción

El texto de Marx con que iniciamos este capítulo llamará la atención a más de alguno. Es usual, en efecto, que las opiniones a favor de la gratuidad de la educación superior se identifiquen con posturas políticas consideradas «de izquierda», al tiempo que se identifica sin más cualquier planteamiento favorable al pago de ciertas cuotas en ese nivel educativo, por matizado que sea, con posturas llamadas «de derecha», y con algo llamado vagamente neoliberalismo, ambas cosas sinónimo, en el ánimo de algunos, de la maldad pura.

La argumentación que se desarrolla a continuación no suele ser aceptada por quienes tienen una postura predeterminada, poco dispuestos por lo general a debatir con seriedad. El que el autor clave de referencia del pensamiento llamado de izquierda no estuviera a favor de la gratuidad de la educación en sus niveles superiores tal vez haga pensar un poco. Es interesante observar la manera en que termina Marx su famoso texto. Después de criticar muchos aspectos del programa que el Partido Obrero Alemán había adoptado en su congreso de la ciudad de Gotha, en una forma que cuestionaba muchos lugares comunes que el texto retomaba acrítica o vagamente (como el relativo al trabajo infantil y el que estamos comentando), Marx cita una frase latina para terminar su crítica: *dixi et salvavi animam meam*.

«He dicho y he salvado mi alma». En la tradición filosófica medioeval el sentido de la expresión es claro y puede explicarse como sigue: tengo claro que mis opiniones no serán aceptadas fácilmente y que probablemente las cosas seguirán avanzando en sentido opuesto al que yo creo que deberían ir. Pese a ello, por congruencia intelectual conmigo mismo, expreso mis puntos de vista a sabiendas de que no serán populares; pase lo que pase, mi conciencia queda tranquila porque dije lo que creí que tenía que decir.

Toda proporción guardada, esa ha sido mi postura con respecto al tema de las cuotas estudiantiles en las universidades, desde que hubo que defender la posición de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la única que tenía cuotas significativas, frente a las propuestas de modificar la constitución para aclarar lo relativo a la gratuidad de la educación superior, en la Asamblea General de la ANUIES de 1981. En un momento en que

el tema se ha vuelto especialmente candente repito los argumentos, con similar escepticismo en cuanto a sus consecuencias.

El monto global de recursos necesarios

Al analizar el tema de los recursos para la educación superior conviene distinguir lo relativo a su monto total y lo que tiene que ver con su origen (o sea lo relativo al financiamiento en sentido estricto), pero no debe olvidarse su composición, su distribución, y su destino o utilización. Lógicamente lo primero que hay que dilucidar es lo relativo al monto total de recursos que requiere la educación superior. Los demás puntos suponen una postura en cuanto a éste, y es aquí donde comienzan las confusiones.

Si es fácil coincidir en abstracto en que los sistemas educativos en general, y los subsistemas de educación superior en particular, constituyen elementos indispensables para el desarrollo de una sociedad moderna, no es sencillo establecer cuál debería ser el volumen de recursos adecuado para que un país pueda contar con tales elementos. Suelen escucharse planteamientos muy generales en este sentido. Se dice, por ejemplo, que la Unesco recomienda destinar el 8 % del PIB a la educación. Recientemente, en lugar del 8 %, se habla de un 12 %.

Para empezar, llama la atención que quienes critican a las autoridades por seguir mecánicamente las indicaciones de organismos internacionales cuando, supuestamente, recomiendan cosas que no son del agrado de los declarantes, le exijan que las cumpla cuando les parecen adecuadas. Pero además Pablo Latapi ha aclarado que tal recomendación no es de la Unesco, sino que surgió de una reunión de ministros de educación de América Latina, celebrada en México a fines de los años 70.

En segundo lugar, una recomendación con un carácter tan general no puede menos que ser inapropiada, al no tener en cuenta las circunstancias de cada país. Veamos: con sus variantes, la mayoría de los sistemas educativos modernos comprende un nivel básico, para niños de 6 o 7 a 11 o 12 años; uno medio, a veces con dos subsistemas, para jóvenes de 11-12 a 17-18; y uno superior (con más variantes) para jóvenes adultos de 17-18 a 20, 22, 24 o más años, según se trate de carreras cortas, formaciones profesionales largas o posgrado. Ahora bien: por

una parte, los costos unitarios (por alumno y por egresado) de cada uno de esos niveles no pueden menos que ser distintos; y por otra el número de alumnos en cada nivel, tanto en términos absolutos como relativos, cambia mucho de un país a otro.

El último elemento tiene que ver, por supuesto, con la tasa de cobertura, pero también con otra variable muy obvia, pero frecuentemente ignorada: la proporción que representa en la población total de un país cada grupo de edad, que puede ser muy distinta según la forma que tenga su pirámide de demográfica. Así, la proporción de niños de 0 a 14 años de edad en 1980 era del orden del 23.6 % en el conjunto de los países desarrollados, en tanto que en los países en desarrollo representaba en promedio 39.3 %; para el año 2000 se estima que las cifras serán respectivamente del 20.6 % y del 31.3 %. (Unesco, 1992 ,p. 93).

Estos valores promedio ocultan diferencias mayores: a fines de la década de los 80 el grupo de 0 a 14 años de edad en México representaba el 43 % de la población total y en Suecia solo del 17.9 % (Martínez Rizo, 1999). En 1985 el grupo de 5 a 14 años en México representaba el 28 % de la población total y en Alemania sólo el 10.7 %. Para 1995 la diferencia se había atenuado, al avanzar la transición demográfica de nuestro país, de manera que el grupo de 5 a 14 años ya era sólo el 23.9 % y en Alemania el 11.2 %. En cuanto al grupo de 15 a 24 años, en 1995 en México representaba el 21.4 % de la población, en tanto que en Alemania era sólo del 11.4 % (CERI, 1997, p. 32).

El esfuerzo que debe hacer un país de población joven es pues, en principio, mucho mayor que el que necesita uno de población mayor. En forma lógica, en cambio, en el segundo caso los gastos de la tercera edad serán mucho mayores. Por ello una recomendación de tipo global a nivel internacional no tiene mucho sentido. Además, la cobertura de la demanda potencial en los tres niveles de educación es también muy distinta según el país de que se trate.

316

Si en el nivel primario aún los países de desarrollo intermedio como México están ya cerca del 100 % de cobertura, en la educación media los países más desarrollados atienden ya a casi todo el grupo de edad, en tanto que en México apenas nos acercamos al 50 %: en el ciclo 1998-1999, en las diversas

modalidades de la enseñanza media, se atendió a 2 841 083 jóvenes, frente a una población total del grupo de edad de 16 a 18 años del orden de poco más de seis millones (SEP, 1999, pp. 39 y 65). Y en el nivel superior las tasas brutas de cobertura van de un 18 % en México a alrededor del 80 % en los Estados Unidos y Canadá.

El volumen total deseable de recursos no puede ser el mismo en un país con población joven o vieja y en uno con atención masiva o elitista en educación superior, por deseable que sea la universalización de un nivel dado, ya que los incrementos de la cobertura no pueden darse simplemente por decreto, sino que implican procesos que inevitablemente llevan años.

Los planteamientos que cuestionamos son, además, muy imprecisos, porque no distinguen entre gasto público y gasto privado dedicado a educación; parece entenderse que es el gasto público el que debería ser del 8 % o, tal vez, del 12 % en relación con el PIB. Y la realidad es que la proporción de esos dos componentes también varía mucho.

La Tabla 7.1, muestra varias cosas interesantes. Por una parte, ni siquiera incluyendo el gasto privado ningún país alcanza el famoso 8 % del PIB supuestamente recomendado por la UNESCO. En segundo lugar, y como es lógico, si el gasto privado es más elevado el gasto público puede ser relativamente menor, y viceversa. En dos países tan distintos como Turquía y Suecia casi la totalidad del gasto educativo nacional es ejercido por el Estado, en tanto que en Estados Unidos, Alemania, Japón y especialmente Corea del Sur, los particulares aportan una proporción considerable.

En tercer lugar, no se aprecia una relación clara entre la importancia del gasto en educación y el nivel de desarrollo global. El caso de Turquía lleva a pensar en una relación directa, pero tenemos por otra parte a Japón y, por otra, a México, que muestran que las cosas no son tan simples. Por último, puede apreciarse que, globalmente, el gasto educativo de nuestro país no es muy diferente al de los demás países; y en cuanto a su composición en México los particulares aportan, en proporción, mucho más que en Turquía, Suecia o Canadá, pero menos que en Japón y Alemania, y mucho menos que en los Estados Unidos y, sobre todo, Corea.

Tabla 7.1. Gasto público y privado en educación. Porcentaje del PIB. Comparación de la situación de diversos países de la OCDE.

País	Primaria y sec.			Educ. superior			Todos los niveles		
	Publ.	Priv.	Tot.	Publ.	Priv.	Tot.	Publ.	Priv.	Tot.
EE.UU.	3.5	0.39	3.9	1.12	1.24	2.4	4.9	1.68	6.6
Canadá	4.2	0.25	4.4	2.27	0.23	2.5	6.67	0.49	7.2
Alemania	2.9	0.93	3.8	0.91	0.10	1.1	4.51	1.29	5.8
Francia	4.0	0.32	4.3	0.9	0.18	1.1	5.6	0.53	6.2
España	3.6	0.49	4.0	0.8	0.23	1.0	4.8	0.83	5.6
Suecia	4.5	0.01	4.5	1.5	0.11	1.6	6.6	0.12	6.7
Turquía	2.1	-	2.1	1.25	0.08	1.3	3.36	0.08	3.4
Japón	2.9	0.20	3.1	0.5	0.59	1.1	3.8	1.11	4.9
Corea	2.9	0.96	3.9	0.3	1.48	1.8	3.65	2.51	6.2
México	3.2	0.76	4.0	0.9	0.21	1.1	4.5	1.05	5.6

Fuente: CERI, 1997, Tabla B1. La cantidad correspondiente a todos los niveles es más que la suma de las otras dos porque incluye el gasto en preprimaria y el que no se puede asignar a un nivel. Las sumas pueden no coincidir exactamente por efecto del redondeo.

En términos relativos, los ciudadanos mexicanos aportan directamente más en educación primaria y secundaria que en superior, pese a que la proporción de la matrícula privada en este nivel es más alta que en los inferiores, lo que implica que los costos unitarios de la educación superior pública deben ser en promedio bastante superiores a los privados. Se dice «aportan directamente», porque es claro que el gasto público también es aportado por los ciudadanos, en forma indirecta, vía impuestos. Por ello la importancia del gasto público en relación con el privado, en educación y en cualquier otro rubro, tiene que ver obviamente con el sistema fiscal y con la proporción del PIB que represente el gasto público global.

En este sentido resulta pertinente otro indicador: la proporción del gasto público en educación en relación con el total del gasto público. En este terreno, de los países considerados por la OCDE México ocupa el primer lugar, con un 26 % en 1994, seguido muy de lejos por los demás. Corea ocupa el segundo lugar, con 17.4 %; Suiza es tercero con 15.6 %; Canadá destina a educación 13.8 % de sus recursos públicos; Estados Unidos 13.6 %; Japón

10.8 %; Alemania y Holanda 9.4 %; e Italia sólo el 8.8 % (CERI, 1997, p. 78). Obviamente las cifras anteriores tienen que ver con la proporción del PIB que representa el gasto público, aspecto en el que México se encuentra en el último lugar entre los países de la OCDE, con sólo un 18%, en tanto que en Suecia la proporción llega al 70% y en los Estados Unidos al 36% (CERI, 1997, p. 69).

El esfuerzo financiero de México en lo relativo a educación es, pues, importante, lo que se pierde de vista en análisis que comparan simplemente los gastos absolutos *per cápita* que hacen los países, aún teniendo en cuenta las diferencias de poder adquisitivo. Según este indicador los Estados Unidos ocupan el primer lugar de la lista, con 7 790 dólares gastados por cada alumno de su sistema educativo en 1994, seguidos por Suiza con 7 110; Canadá gastó 6 640 dólares; Alemania 5 850; Japón 5 070; Francia 4 700 y España 3 170. En ese mismo año México gastó 1 560 dólares por alumno, al nivel de Grecia (1 540) y muy por encima de Turquía, que gastó sólo 880 dólares (CERI, 1997, p. 101).

Pero si se compara el gasto educativo por alumno total, público más privado, con el PIB *per cápita* de un país, la situación es diferente. Según este indicador, que parece más representativo del esfuerzo económico que hace una nación en lo relativo a la educación de sus nuevas generaciones, los primeros lugares los ocupan Canadá y Suecia, que gastan cada año, respectivamente, el equivalente al 33 % y el 32 % de su PIB *per cápita* en cada alumno de su sistema educativo. Estados Unidos gasta el 31 %; Alemania el 30 %; Corea el 25 %; Japón y Francia el 24 %; España el 23 %; y México el 20 %, por encima únicamente, en la OCDE, de Turquía —17 %— y Grecia, que gasta solo el 13 % (CERI, 1997, p. 102).

Por otra parte, y sabiendo que la realidad demográfica y social de México es muy distinta al de los otros países considerados, como vimos antes, podemos hipotizar que el monto del gasto educativo mexicano se explica de una manera diferente al de los demás. En este sentido el documento del CERI de la OCDE incluye unos análisis muy interesantes sobre la forma en que variaría el gasto educativo de un país dado si se modificaran ciertos datos demográficos o de cobertura.

Coincidiendo con Turquía, que es el otro socio de la OCDE de un nivel de desarrollo comparable, México es muy distinto de otros países en estos análisis: si la proporción de su población

en el grupo de edad de 5 a 29 años fuera igual al promedio de la OCDE, con las demás variables sin modificarse, México gastaría en educación 1.8 % menos de su PIB; en cambio, si la cobertura de su educación primaria y secundaria fuera similar al promedio de la OCDE el gasto educativo se incrementaría en 0.9 %; y si la cobertura de educación superior se igualara se necesitaría gastar un 1.4 % adicional del PIB (CERI, 1997, p. 58).

No es sencillo, pues, saber si una nación hace un esfuerzo suficiente para desarrollar su sistema educativo o no. No es fácil siquiera precisar cuánto gasta cada país; estadísticas como las del texto del CERI no estaban disponibles hace muy poco tiempo. Más difícil resulta, lógicamente, comparar unos países con otros, y más todavía establecer criterios en los que todo mundo coincidiera de cuál debería ser el nivel deseable, para comparar con él los niveles reales observados.

De lo dicho hasta ahora se desprende, además, que no hay una respuesta inequívoca a tales preguntas, lo que no significa que no pueda haber aproximaciones más o menos logradas. Lo que parece claro es que, dado el desarrollo de la ciencia y la tecnología y la globalización económica, todos los países necesitan buscar maneras de incrementar los recursos globales de que pueden disponer sistemas e instituciones educativas, incluyendo recursos públicos y privados. La proporción en que crezca cada uno de estos dos componentes del gasto total, en cambio, podrá variar mucho dependiendo de los sistemas políticos y fiscales de cada país y del grado de desarrollo que ya hayan alcanzado países y sistemas educativos.

En la XIV Semana Monográfica de la Fundación Santillana, dedicada al tema del financiamiento de la educación en la Unión Europea, el economista Jaime Terceiro, de la Universidad Complutense de Madrid, expresó la idea de que si bien en los países pobres aumentar el gasto educativo público es una prioridad, hacer otro tanto en los países desarrollados no siempre es lo mejor. El especialista español señaló que «primero hay que reasignar los recursos públicos. Cuando únicamente se aumenta el gasto el resultado es el contrario al deseado y crecen aún más las desigualdades» (Gomez, 1999).

La experiencia mexicana muestra en efecto que, en un país con una proporción muy elevada de su población en condiciones de

marginación y pobreza, la inversión pública es fundamental para proporcionar educación básica a muchos niños que, de no ser así, no tendrían acceso a tal servicio. También muestra que, por limitaciones reales o imaginadas de la educación pública, o por motivos ideológicos u otros, una parte significativa de los ciudadanos optan por enviar a sus hijos a establecimientos educativos privados cuando su condición económica se lo permite, aunque represente un esfuerzo considerable. Tomar en cuenta esta tendencia no parece absurdo. Hacerlo en un país pobre, con grandes desigualdades, y en épocas de estrecheces financieras, lo es menos aún.

El origen de los recursos para la Educación Superior

Con esto llegamos al punto central del capítulo, que no tiene tanto que ver con el monto total de recursos que parece conveniente destinar a la educación superior mexicana, como con su origen. Teniendo presente la etapa de la transición demográfica del país, y la necesidad de incrementar la cobertura en el nivel superior, pocos dudarán de la necesidad de que el país destine recursos crecientes a ese propósito. La cuestión es de dónde saldrán. La disyuntiva central es: fondos públicos o privados; subsidios o cuotas.

Hay, por supuesto, argumentos de corto plazo en términos de la viabilidad financiera de subsidios mucho mayores a los actuales, pero el asunto va más allá, llegando al terreno de los principios. En efecto: alguien puede aceptar que en un momento dado el Estado no esté en condiciones de aumentar subsidios en forma inmediata, pero puede opinar que debería hacerse lo necesario para poder hacerlo en un futuro próximo, sea incrementando sus ingresos gracias a una mayor recaudación, sea reduciendo otros rubros de gasto, considerados menos importantes o del todo innecesarios.

Pero muchas veces las opiniones no se reducen a ese terreno. Entre quienes favorecen la idea de recurrir significativamente a los recursos provenientes directamente de particulares, concretamente de los alumnos mismos y sus familias vía cuotas, algunos piensan que la educación privada es siempre preferible a la pública, a partir de posturas de corte liberal que desconfían por principio del Estado.

Y entre los que plantean como una obligación pública el asumir en forma total el costo de la educación superior, destinándolo-

le recursos suficientes no solo en su situación presente, sino para su desarrollo hasta alcanzar niveles de cobertura similares a los de los países más avanzados en este sentido, no pocos parten de posturas que recelan en principio de la empresa privada, considerándola inherentemente proclive al egoísmo y la inequidad.

Ambas partes suelen idealizar su propia postura y caricaturizar la adversa: las dos afirman que una educación superior de calidad es necesaria para el país, pero cada una sostiene que la vía que defiende es la única que conduciría a ella y afirma que la otra llevaría a un desastre.

Los partidarios absolutos de la educación pública dicen que solo las IES de esa naturaleza desarrollarán las ciencias básicas y la tecnología, las humanidades y las artes, y solo ellas formarán los ciudadanos críticos que el país necesita; simultáneamente suelen afirmar que las posturas que llaman privatizadoras lo que pretenden es la subordinación del país al extranjero y la concentración de la educación a favor de una élite minúscula, manteniendo a las mayorías en la ignorancia.

Los defensores unilaterales de la educación privada, a su vez, la ven muchas veces como el reducto de la libertad de los individuos frente a las tendencias absolutistas del Estado y como la única opción para alcanzar niveles de calidad comparables a los de los países desarrollados, al tiempo que acusan a los adversarios, que llaman populistas, de conducir a un deterioro académico irremediable que, vía un crecimiento no planificado de las IES, no podrá mantener la calidad y sí formará números crecientes de egresados sin calificaciones suficientes y sobreideologizados.

Por mi parte, creo que la realidad es mucho más matizada que los anteriores contrastes de tipo blanco-negro. Puede haber y, de hecho, se encuentran en México IES de buena y mala calidad públicas y privadas. Y en el mundo hay ejemplos también de sistemas de calidad públicos y privados, subsidiados y de paga. Sostengo que la cuestión del origen público o privado de los recursos para la educación superior tiene más de una solución posible; que varias soluciones pueden funcionar, dependiendo de la forma en que se diseñen y manejen y de los sistemas de control y evaluación que tengan. Y contra muchas opiniones afirmo, por último, que la decisión al respecto no corresponde a las autoridades de cada IES ni, menos aún, a sus estudiantes.

Antes de ampliar la última idea, creo necesario comentar algunos argumentos que se suelen manejar, con escaso sustento a mi ver, en relación con el asunto que nos ocupa, y concretamente en el contexto de la polémica sobre la gratuidad que el gravísimo conflicto por el que ha pasado la UNAM en 1999 ha puesto, una vez más, en el centro de la discusión.

Uno de esos argumentos es el que considera que la educación superior pública debe ser gratuita por el hecho mismo de ser pública. Pienso que este razonamiento es claramente inconsistente. Muchos servicios públicos, en México y en todo el mundo, tienen un costo. El caso de PEMEX es claro. A nadie ocurre que, por tratarse de una empresa pública, la gasolina debería ser gratuita. Esto significaría que los contribuyentes sin auto estarían pagando en parte el consumo de los que tuvieran un vehículo, y que el dueño de un Volkswagen estaría subsidiando al de un Mercedes Benz. La electricidad es otro caso del mismo tipo. Puede haber y hay servicios públicos gratuitos, como hay otros que cobran su costo e, inclusive más.

Otra razón dice que las cuotas pagadas por los estudiantes serán poco significativas en el total del presupuesto de una institución. Se afirma que este es el caso incluso en las instituciones prestigiadas de los países desarrollados, y se aducen cifras globales de universidades americanas. Considero que, en ambos casos, las razones no son sólidas.

Por una parte, si unas cuotas no simbólicas, como las que se pretendía establecer en la UNAM, representaran realmente una proporción insignificante del total, en el orden del 3 %, probablemente lo que tal situación querría decir sería que esas cuotas eran demasiado bajas y que debería pensarse en otras más altas. Pero no es así; inclusive cuotas bastante reducidas pueden representar una proporción elevada de los ingresos de una institución.

El ejemplo de la Universidad Autónoma de Aguascalientes es elocuente: cuotas del orden de 500 pesos mensuales en licenciatura permiten a la institución obtener de esa forma alrededor del 30 % de sus ingresos totales. La errónea impresión que tienen a este respecto algunas personas obedece al hecho de incluir en el monto que se utiliza para la comparación el presupuesto global sin distinguir el dedicado a investigación del que se destina a docencia.

Quienes opinamos que los directamente beneficiados por la educación superior deberían asumir una parte significativa del costo de su formación (que los beneficiará personalmente a lo largo de toda su vida, además de convenir a toda la sociedad) no pretendemos que los alumnos asuman el costo de la investigación. Esta debe, por supuesto, ser financiada de otra manera: con recursos públicos si es básica, científica o humanística, y con recursos privados de las empresas que se beneficiarán de sus resultados, si es aplicada. De hecho las cifras manejadas en este capítulo en cuanto al gasto educativo no incluyen en ningún caso el gasto de investigación, que puede ser hasta otro 2 % a 2.5 % en Japón o los Estados Unidos, mientras que en América Latina apenas llega 0.3 % (Unesco, 1998, p. 23). En México el gasto en investigación como porcentaje del PIB llegó al 0.42 % y a principios de la década era del 0.25 %. (Conacyt, 1998, p. 15).

Las universidades americanas más prestigiosas (*research universities I*) dedican, como sucede en la UNAM, una proporción muy elevada de su presupuesto a la investigación, en algunos casos más de la mitad. Si se comparan los ingresos por cuotas con el total se subestima la contribución de las aportaciones de los alumnos.

En las IES mexicanas, además, hay una comparación interesante: como veremos con mayor detalle más adelante, el presupuesto ordinario de las universidades públicas mexicanas incluye alrededor del 90 % de salarios y prestaciones del personal, y apenas un 10 % o menos de gasto de operación. De esta última cifra, la mayor parte se dedica a gastos que no pueden reducirse sin paralizar a la institución: electricidad, agua, teléfono, mantenimiento, material de oficina y didáctico básico, un mínimo de viajes y poco más. Como muestran los precarios acervos bibliográficos de muchas IES, los recursos ordinarios no permiten ni siquiera comprar regularmente libros ni suscribirse a las revistas más importantes. En esta perspectiva, recursos adicionales por un 33 % del total, lo que significaría un 50 % de los subsidios, podrían representar una diferencia radical.

324

Otros razonamientos aducen la experiencia de otros países, punto al que se aludió ya en el apartado anterior. También lo señalado en el capítulo primero, en relación con los procesos de diversificación de los sistemas de educación superior al aumentar su cobertura, puede recordarse. En efecto: cuando este nivel educativo

se expande, el alumnado de las carreras cortas que surgen tiende a estar formado mayoritariamente por jóvenes de extracción más humilde que el de las formaciones tradicionales, más largas y prestigiadas. Por ello, y aunque su costo real no sea necesariamente inferior, el Estado suele subsidiarlas en un grado mayor.

En el prototipo de estos sistemas, el americano, las cuotas que se cobran en las *research universities* privadas se sitúan actualmente por encima de los 20 000 dólares anuales en las privadas, y en el orden de 10 000 en las públicas, para los estudiantes del estado en que se sitúa la institución; los *community colleges*, en cambio, son por lo general casi gratuitos. Esto resulta mucho más razonable, en términos de equidad, que la situación mexicana, donde las cuotas de las universidades tecnológicas son las más elevadas de las IES públicas, en tanto que la UNAM pasa a ser gratuita.

Quienes se oponen a la idea argumentan que cuotas así son imposibles de cubrir por la mayoría de las familias de los aspirantes a cursar estudios superiores en nuestro país. De ser así, una política de cuotas iría, efectivamente, en contra de los propósitos de ampliación de la cobertura del nivel superior que, junto con los de incrementar su pertinencia y calidad parecen fundamentales para el desarrollo del país. Por ello el punto es crucial.

Los que estamos a favor de la introducción de cuotas significativas creemos, por el contrario, que la mayoría de los estudiantes universitarios sí puede pagar cuotas como las mencionadas en relación con la UAA. Algunos sin esfuerzo, que pagaban bastante más desde su educación primaria; los más con un esfuerzo no pequeño pero llevadero; otros, desgraciadamente los menos, no sólo no pueden pagar cuotas bajas como las mencionadas, sino que deben trabajar para sostenerse y, a veces, para sostener a su familia.

La proporción de unos y otros en una IES puede variar considerablemente, por supuesto. Por ello una política de cuotas debe, en mi opinión, contemplar pagos diferentes en función de la situación de cada alumno. Esto es algo laborioso, pero no difícil; cualquier mecanismo es falible, sin duda, y por bien diseñado que esté puede dar lugar a injusticias. Creo que, en México, la gratuidad es más injusta, y lo es sistemáticamente.

¿Será posible conciliar puntos de vista tan distintos y distantes? Probablemente, pero no mediante la presentación de casos individuales, anecdóticamente. Para la adopción de una política general se necesita tener una visión de conjunto, y esa solamente la proporcionan datos igualmente generales. El que la cobertura de la educación superior en México sea de solamente 18 % es, en mi opinión, el dato más fuerte a favor de la postura que defiendo.

Si solo 18 de cada 100 jóvenes llegan a la universidad, los otros (y las otras) 82 no lo consiguen; y si entre los primeros hay algunos de familia muy humilde, que merecen todo el apoyo de la sociedad, no veo cómo pueda evitarse la conclusión de que entre los 82 que no están en la universidad está el grueso de los chicos modestos, hijos e hijas de obreros y campesinos, aparentemente tan caros a la postura que combato.

Reitero dos ideas: una, la de que un buen sistema de cuotas debe ser diferenciado, con mecanismos de exención parcial o total e, inclusive, con apoyos adicionales, para los alumnos que lo requieran y justifiquen; la otra, en el sentido de que, como la proporción de aspirantes más necesitados o más acomodados es distinta en cada IES, cada una deberá precisar sus propias políticas.

En el caso de la UAA, un indicador muestra con claridad, a mi ver, que las cuotas mencionadas no constituyen un obstáculo infranqueable y son, por el contrario, razonablemente accesibles para la mayoría de los estudiantes de la institución: se trata de la proporción de quienes recurren al sistema de becas-crédito establecido desde 1972. El sistema permite acceder casi automáticamente al apoyo a cualquier alumno que lo solicite, y pese a ello la proporción de alumnos que de hecho utiliza el sistema se sitúa anualmente en el orden del 3 % o 4 % del total.

No puedo terminar este análisis sin referirme a los argumentos de tipo jurídico de quienes se oponen al establecimiento de cuotas, en relación con la Constitución mexicana y su Art. 3°. En términos estrictamente legales la interpretación de las leyes tiene sus instancias y, hasta donde sé, en el caso que nos ocupa la Suprema Corte de Justicia de la nación ya hizo una interpretación en el sentido favorable a mi punto de vista, pero la cuestión puede llevarse más lejos: en última instancia toda norma de derecho positivo puede modificarse. Es perfectamente imaginable una legislación que establezca sin género de duda la gratuidad

de la educación superior mexicana, como lo es una que establezca, de manera igualmente indubitable, su no gratuidad, o cualquier situación intermedia.

Con esto regreso a la idea suspendida tres páginas atrás: no es el rector de una IES quien debe decidir si cobra o no cuotas a los estudiantes; tampoco son éstos quienes deben decidir si están o no dispuestos a pagarlas. Es la sociedad, la de todo el país o la de cierta entidad de la República, la que debe decidir si está dispuesta a sostener íntegramente, con sus impuestos, a todos los estudiantes universitarios. Y la manera en que una sociedad puede tomar decisiones colectivas como ésta, en un contexto democrático, es a través de sus legítimos representantes en el poder legislativo, eventualmente tras una campaña electoral en la que se vote a favor de una plataforma que incluya cierta postura, o bien mediante el trabajo legislativo habitual.

Son posibles innumerables soluciones intermedias: la legislación puede establecer montos globales para el financiamiento público y dejar que las IES complementen sus ingresos mediante los mecanismos que decidan, incluyendo cuotas; es posible fijar montos máximos para esas eventuales cuotas; se pueden pensar en sistemas de cuotas diferenciales, de becas parciales o totales, de créditos educativos, etc. Ejemplos y experiencias de sistemas muy diversos no faltan. Lo que falta, en mi opinión, es una atención responsable del asunto por parte de las únicas instancias competentes: los congresos de los estados y el Congreso de la Unión. Dado lo delicado del asunto y nuestro poco vivido federalismo, parece razonable pensar en lineamientos generales a nivel nacional, con un margen razonable para variantes estatales.

La composición, la distribución y el uso de los recursos

Además del monto global de recursos que se requiere para la operación de un sistema educativo, en una parte adicional de nuestro análisis importa considerar su composición, su distribución y su uso.

Tradicionalmente los presupuestos educativos ordinarios de países como México están compuestos en una proporción altísima por recursos para el pago de salarios y prestaciones a su personal, docente y de apoyo. Cifras marginales se dedican al gasto de operación. Las inversiones suelen manejarse en presupuestos

diferentes, y se reducen a la construcción de espacios educativos y su mobiliario básico.

En el nivel superior, en algunos casos, hay inversiones importantes en laboratorios o equipamientos caros, y el gasto de operación incluye cifras menos insignificantes que en los niveles inferiores para materiales, gastos de viaje y otros. Sin embargo, y teniendo en cuenta que las inversiones se manejan aparte, en muchas IES la nómina suele significar, como ya se indicó, alrededor del 90% del presupuesto ordinario.

Por consiguiente, y además del tamaño de su alumnado, la importancia de los recursos de una institución o sistema educativo depende esencialmente del tipo de personal con que cuente (profesores de tiempo completo o parcial, personal de apoyo); de la proporción de alumnos por personal de uno u otro tipo; y del nivel de los salarios y prestaciones que pague a ese personal. Esto último, como sabemos, en el contexto de nuestros sistemas depende mucho más de la capacidad de negociación del Estado y los organismos gremiales representativos del personal docente y/o de apoyo, y no tanto de su productividad o de las condiciones del mercado.

Las variaciones de la importancia del gasto educativo público en México a lo largo de las dos últimas décadas se entienden claramente teniendo presente lo anterior. Partiendo de cifras inferiores, dicho gasto alcanzó la cifra de 4.8 % del PIB en 1978 y de 4.9 % de 1979 a 1982. A partir de ese año comenzó a bajar llegando a un mínimo de 3.1 % en 1988. De 1989 a 1994 aumentó fuertemente, llegando a 5.1 %; después de un descenso a 4.7 % en 1995 volvió a alcanzar el 5.1 % en 1996, llegó a 5.2 en 1998 y se piensa que se mantendrá en el 5.1 % en 1999 (SEP, 1999, p. 122).

Como muestran otras partes del documento citado, el cambio debe atribuirse fundamentalmente primero al deterioro y luego a la recuperación, en términos relativos, de los salarios del magisterio de educación básica, gracias al programa de carrera magisterial. (SEP, 1999, pp. 112-115) Programas similares destinados a los profesores de educación superior, así como programas de apoyo a la consolidación de la infraestructura de las instituciones de ese nivel, explican seguramente otra parte de la recuperación de los niveles del gasto en los años 90. Sin embargo, los límites de estos esfuerzos son claros. No sólo en México, sino en todo el mundo,

con sus variantes, los salarios de los maestros de educación básica son similares a los de empleos industriales que requieren mucha menos preparación escolar, y los ingresos de los académicos de educación superior no compiten con los que pueden obtenerse en el ejercicio de las profesiones liberales o el comercio.

Los sistemas educativos tradicionales son actividades intensivas en mano de obra. Solo recientemente, con el desarrollo de la computación, es posible pensar en la introducción de tecnologías de enseñanza que reduzcan significativamente los costos unitarios y mantengan o alcancen niveles elevados de resultados, en términos del aprendizaje alcanzado por los alumnos, en un sentido integral. Y hay que tener en cuenta, además, que la eventual reducción de costos unitarios gracias a las nuevas tecnologías solo podrá obtenerse en gran escala y a mediano plazo, y después de hacer inversiones muy fuertes tanto en lo relativo a equipamiento como, todavía más, en la preparación de personal altamente calificado, capaz de diseñar y operar eficientemente sistemas mucha más complejos que los actuales. Solo después de cambios estructurales muy fuertes se podrá pensar en ingresos individuales sensiblemente superiores para el personal docente, con índices de productividad también mucho más altos.

La siguiente dimensión del tema es la que se refiere a la distribución de los recursos disponibles para el sistema educativo entre sus subsistemas y las instituciones que lo integran. En los niveles educativos básicos la cuestión es relativamente simple, dado que, con variantes debidas a su tamaño y ubicación, las escuelas primarias y secundarias de todo el país tienen un currículum igual y su personal percibe remuneraciones definidas, por lo general, con criterios iguales o muy semejantes.

En la educación media y, más todavía, en la superior, la situación es muy distinta, con recursos de órdenes de tamaño completamente diferentes para instituciones teóricamente similares. Con base en cifras incompletas y no actualizadas, sabemos que los recursos federales por alumno que se entregan a las IES mexicanas a fines de los 90 pueden variar en un rango de diez a uno, de unos 70 000 pesos anuales a sólo 7 000. Aun tomando en cuenta las diferentes exigencias de instalaciones especializadas y otras según las carreras que manejen, y lo que tiene que ver con investigación y difusión, se trata de diferencias que no pueden justificarse.

La situación actual se explica históricamente: la primera etapa de fuerte crecimiento del sistema mexicano de educación superior, durante los años 70, se dio sin que hubiera criterios objetivos que efectivamente sirvieran para determinar el monto de los recursos que se asignaban a las IES. Formalmente se manejaba el número de alumnos como criterio básico, lo que llevó a distorsiones considerables de la matrícula, que en algunas IES llegaron a más del 100 %. En realidad es sabido que lo que contaba era la capacidad de presión o negociación de las instituciones.

Más allá de las anécdotas que funcionarios de la época recuerdan, un estudio de Daniel Levy encontró que el monto de los subsidios asignados a las universidades no se relaciona con políticas de desarrollo claras, como las que consistirían en el impulso a ciertas carreras, el apoyo de la investigación, etc. En cambio, el autor señala que las IES conflictivas, sin llegar a situaciones extremas, fueron las más beneficiadas por los incrementos, en tanto que las tranquilas no. Levy encontró incluso que las que llegaron a extremos violentos vieron reducirse las aportaciones estatales, pero no las federales (1977).

Las fallas anteriores hicieron que el sistema fuera reemplazado por un criterio basado en el tamaño de la plantilla académica, a mediados de la década de los 80. Con todo, las desigualdades generadas por el modelo anterior no se corrigieron, pues el nuevo sistema no partió de las necesidades reales de cada IES en el momento en que se implantó, sino que dio por buena sin más la situación existente, que era sumamente desigual, debido a los antecedentes mencionados. Había IES con cerca del 100 % de profesores de carrera en su planta académica, mientras que en otras la proporción era menor al 20 %.

A partir de 1986 los recursos se asignaron simplemente como incrementos porcentuales iguales para las IES, partiendo del subsidio del año anterior, por lo que la situación de inequidad se mantuvo. No fue sino hasta 1996 cuando por primera vez, en el marco del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el gobierno federal asignó recursos a las universidades públicas tras un análisis riguroso de su situación y sus necesidades, a partir de indicadores como la proporción de alumnos por profesores de tiempo completo y de éstos en el total de la planta académica, considerando las características de los diversos tipos de programa.

Parece claro que la ausencia de criterios objetivos para la asignación de recursos es una falla indefendible del sistema mexicano de educación superior. Además de políticas claras relativas al monto total de los recursos destinados a las IES y a la proporción en que sus necesidades deban cubrirse con recursos públicos o privados (proporciones que pueden llegar al 100 %), parece indispensable que el país disponga en el más corto de los plazos de un conjunto de criterios claros para la asignación de recursos a las IES, criterios que deberán basarse en indicadores objetivos y confiables de las necesidades institucionales y su desempeño pasado, combinando prudentemente los principios de equidad y eficiencia, y aplicados mediante procedimientos ágiles y transparentes.

Con esto llegamos al último aspecto a considerar, que es el relativo al uso de los recursos. Es fundamental la idea de que los recursos económicos no bastan para lograr la calidad de las instituciones de educación superior. Esto no quiere decir que tales recursos no sean necesarios. Lo son, por supuesto, pero además deben ser bien utilizados. De lo contrario mientras más recursos haya será peor.

La historia hace que algunos tengamos más temor a la abundancia que a la escasez. Por supuesto una escasez grave impide cualquier desarrollo. Pero la abundancia sin controles que aseguren el buen uso es aún más peligrosa, pues además de que no resuelve los problemas, corrompe. La creencia, maliciosamente promovida, de que el país es rico nos ha llevado a crisis gravísimas en más de una ocasión.

Más que un incremento muy por encima del que puede esperarse dadas las condiciones del país, lo que las IES mexicanas necesitan para desarrollarse es contar con montos previsibles a los que puedan tener confianza de acceder, para hacer planes de mediano plazo, gracias a criterios adecuados y procedimientos confiables de asignación de los recursos públicos.

Conclusión

A todos nos resulta difícil de entender el que nuestros argumentos no resulten tan convincentes par los demás como lo son para nosotros mismos. En el caso que nos ocupa, quiero terminar con una consideración sobre las motivaciones que, en mi opinión, llevan a muchos jóvenes, y a otros menos jóvenes, a considerar que el establecimiento de cuotas con las características que lo

proponía el rector de la UNAM constituye un atentado contra sus derechos elementales. Reconociendo la parcialidad de mi propia opinión, y a sabiendas de que será rechazada por la mayoría de aquellos a quienes pretende convencer, considero que la postura a la que me opongo no defiende realmente los intereses de las mayorías desprotegidas, sino los de un sector cuya situación no es tan precaria como se quiere mostrar. Adelantando una idea que se desarrollará en el último capítulo, creo que se trata de la defensa de intereses de grupo, de tipo corporativo.

Para desarrollar la idea, señalo que la historia muestra que los bienes disponibles en una sociedad no se distribuyen espontáneamente entre sus integrantes ni en forma proporcional, ni en relación con las necesidades de cada quien, ni tampoco en función de las aportaciones de cada uno. En ausencia de mecanismos correctivos precisos, cada persona o grupo recibe lo que su capacidad de presión o negociación le permite conseguir, en competencia con otras personas o grupos, y no lo que necesita o merece.

Por circunstancias complejas, en países como México y otros de América Latina los estudiantes universitarios son un grupo que tiene una fuerza de presión considerable, por la capacidad de acción y organización de algunos de sus miembros, por la facilidad de involucrar a muchos más en actos de protesta, y por el repudio general que provocan las acciones de la autoridad en relación con lo anterior si llegan a situaciones de elevada violencia, como fácilmente puede ocurrir.

Aunque entre ellos hay quienes sí lo requieren, me parece claro que colectivamente, como grupo, los estudiantes universitarios tienen menos necesidad de descuentos en el transporte público que, por ejemplo, los obreros, los jubilados o muchas madres de familia. ¿Por qué, entonces, son los estudiantes los que suelen contar con descuentos substanciales, en tanto que los demás grupos mencionados no? Creo que la respuesta es sencilla: porque los últimos no tienen la capacidad de secuestrar camiones y los primeros sí. En las circunstancias del país, esperar que el Estado cuente con recursos suficientes para financiar generosamente un sistema de educación superior mucho mayor y mejor que el actual, sin descuidar los demás niveles educativos y otras necesidades sociales, me parece inviable no sólo a corto plazo, sino en el horizonte de varias décadas.

Si esto es así y no se acepta el cobro de cuotas, ni con mecanismos diferenciales como los que se han sugerido, la educación superior pública puede tomar dos rumbos: el de restringir su crecimiento hasta las dimensiones que le permitan atender con calidad sus pocos recursos, en cuyo caso el sistema sólo podrá expandirse a través de IES privadas, muchas de las cuales, para atraer la demanda, no serán demasiado caras, pero sí muy malas; la otra posibilidad es que el sistema público sí se expanda, pero al hacerlo sin recursos lo hará también con mala calidad.

Un reciente trabajo de Muñoz Izquierdo permite ver que, en la Zona Metropolitana de la ciudad de México, el crecimiento de las IES particulares muestra ya la tendencia mencionada. Según este estudio, en 1987 la matrícula de licenciatura en el Distrito Federal se distribuía entre las IES públicas y las privadas en proporciones de 73 % y 27 %; una década más tarde, en 1997, las proporciones respectivas habían pasado a 62 % y 38 %. Estas cifras son congruentes con la tendencia conocida, pero las que muestra la Tabla 2 son menos conocidas.

Tabla No. 2. Proporción de IES particulares en el D. F., según monto de sus colegiaturas, en 1987 y 1997.

Instituciones particulares	1987	1997
De colegiaturas elevadas	2%	3%
De colegiaturas intermedias	11%	9%
De colegiaturas moderadas	14%	26%
TOTAL	27%	38%

Fuente: Observatorio Ciudadano de la Educación.

Puede apreciarse que las instituciones privadas de élite no vieron disminuir su matrícula durante la década, pero si lo hicieron las de colegiaturas intermedias. Pero la información más importante del cuadro es la que se refiere a las IES particulares de colegiaturas más bajas, que suelen ser también las de calidad inferior, muchas veces a niveles francamente inaceptables: la proporción de éstas en el total de las IES del D. F. paso de 14 % a 26 %.

Por todo lo anterior, creo que, en el mediano plazo, el desarrollo del sistema mexicano de educación superior, en la forma que requiere el país, sólo podrá darse si, además de muchas otras medidas (básicamente académicas, pero también admi-

nistrativas, incluyendo el establecimiento de criterios objetivos para la asignación de los subsidios; de procedimientos precisos de control para asegurar que los recursos se utilicen correctamente; de mecanismos de evaluación válidos y confiables) se acepta implantar, como complemento de los ingresos que las instituciones públicas reciben vía subsidios, un sistema de cuotas diferenciales que lleven a los estudiantes a hacer aportaciones significativas, en la medida en que sus circunstancias familiares y personales lo permitan.

Por más que busco, no encuentro razones convincentes en contra de este planteamiento. Me parece que las que se aducen se apoyan en informaciones incompletas o erróneas y que, finalmente, se deben a una defensa poco lúcida de intereses bastante mezquinos del propio grupo.

Dixi, et salvavi animam meam.

Referencias

- CERI. (1997). *Education at a Glance. OECD Indicators 1997*. OECD.
- Conacyt. (1998). *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas 1997*. Conacyt.
- Gomez, J. (25 de octubre de 1999). Los expertos reclaman una mayor eficacia en la gestión de la financiación educativa. *El País*, p. 40.
- Levy, D. (1977). University autonomy versus government control: the mexican case. University of North Carolina. En Latapi S. Pablo. *Temas de política educativa 1976-1978* (pp. 190-195) SEP-FCE.
- Martínez Rizo, F. (1995). El financiamiento de la universidad pública mexicana. Algunas ideas a partir de la experiencia de la UAA. En Cordera Campos Rafael y David Pantoja Moran, *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*. CESU-UNAM-Miguel Angel Porrúa.
- (1999). El sistema educativo como objeto de estudio de las ciencias sociales». *Ponencias magistrales del IV Congreso Nacional de Investigación Educativa*. COMIE-UADY.
- Marx, K. (1969). Glosas marginales al programa del Partido Obrero Alemán. En Marx K. y F. Engels, *Obras escogidas* (pp. 336-353) Editorial Progreso. [Escritas en 1875. Publicadas por la revista *Die Neue Zeit*, N° 18, 1890-1891].
- Unesco (1992). *Informe mundial sobre la educación, 1991*. Santillana.
- (1998). *Informe mundial sobre la ciencia, 1998*. Santillana.
- SEP. (1999). *Perfil de la educación en México*. SEP.



CONCLUSIONES





Hacia un sistema educativo 0-18 que promueva equidad

Martínez Rizo, F. (2024). Hacia un sistema educativo 0-18 que promueva equidad. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, LIV(3). Universidad Iberoamericana.

Acceso al texto

<https://rlee.ibero.mx/index.php/rlee>

En palabras de la propia revista: «La Revista Latinoamericana de Estudios Educativos es una publicación cuatrimestral de acceso abierto, siempre que se cite la fuente original y se reconozca al titular de los derechos patrimoniales».

Resumen

Los sistemas educativos se han distinguido por rasgos que propician la desigualdad, como un inicio tardío, limitación del carácter universal a la primaria, organización en grados con evaluación sumativa al fin de cada uno, oferta desigual que perjudica a los desfavorecidos, selección de minoría que seguiría estudios medios y superiores, no atención a habilidades cognitivas complejas, pensamiento crítico y competencias socioemocionales. Estos rasgos siguen marcando a muchos sistemas, e impiden que la educación contribuya a equidad y democracia. Este artículo presenta ideas sobre rasgos opuestos a los que han prevalecido históricamente, que el sistema educativo debería tener para propiciar la equidad a mediano y largo plazo.

Palabras clave: Sistemas educativos; políticas educativas; calidad; desigualdad; equidad.

Abstract

Educational systems have been characterized by features that promote inequality, such as a late start, limitation of universal character to primary school, organization in grades with summative evaluation at the end of each one, unequal offer that harms the disadvantaged, selection of a minority that would pursue secondary and higher education, not attention to complex cognitive skills, critical thinking and socio-emotional competencies. These traits continue to mark many systems and prevent education from contributing to equity and democracy. This article presents ideas about features opposite to those that have prevailed historically, that the educational system should have to promote equity in the medium and long term.

Key words: Education systems; educational policies; quality; inequality; equity.

Introducción

En estas páginas se entiende que un sistema educativo, inserto siempre en un entorno, es el conjunto de planteles en que docentes profesionales, con apoyo de asesores técnicos, y encuadrados por directores y supervisores, atienden a niñas, niños y

adolescentes en educación preescolar (de 3 a 5 años de edad), primaria (6 a 11 años) y secundaria (12 a 14 años), así como en educación media superior (15 a 17 años) y en educación inicial (0 a 2 años), para que desarrollen los conocimientos, habilidades y actitudes que prescribe el currículo que las instancias competentes han aprobado. El artículo hace referencia a ciertas áreas curriculares, pero centra la atención en rasgos estructurales que se piensa podrán favorecer la equidad. Esta noción se entiende como una dimensión del concepto más amplio de calidad educativa, y consiste en que los recursos del sistema y los procesos que tienen lugar en él se distribuyan de manera que apoyen más a los estudiantes que más lo necesiten, para que los resultados de todos sean los mejores.

En los países en que se formó tempranamente un sistema de educación básica esto ocurrió durante el siglo XIX, y los nuevos sistemas tomaron forma no muy distinta a la actual. En países que accedieron más tarde al desarrollo, eso pasó en el XX. Los sistemas educativos estaban marcados por rasgos de la sociedad tradicional, en particular la división de la población en una minoría letrada y una gran mayoría analfabeta. En monarquías constitucionales o regímenes republicanos prevalecía la aceptación, como inherente a la naturaleza humana, de la desigualdad de clase, raza y sexo. El resultado fue que en todas partes el sistema educativo se caracterizó por rasgos que propiciaban la desigualdad, en particular:

- Inicio tardío, con alumnos de seis años que comenzaban primaria cuando ya el hogar los había marcado con una impronta que se creía genética.
- Limitación del carácter universal del sistema al nivel de primaria, entendiéndose que la gran mayoría de los estudiantes solo tendrían que aprender a leer, escribir y contar precariamente, así como a respetar las normas sociales.
- Organización en grados a los que asisten alumnos de la misma edad, dando por supuesto que todos pueden aprender lo mismo en el mismo tiempo, con evaluación al fin de cada grado para decidir quién aprueba y quién reprueba.
- Oferta desigual que perjudica a los desfavorecidos, atendidos en escuelas con menos recursos y en ocasiones con jornada reducida.

- Selección de minoría que seguiría estudios medios y superiores por mostrar capacidad para ello y, desde luego, coincidía con los hijos de las élites.
- En todos los niveles educativos, escasa atención a las habilidades cognitivas complejas, al pensamiento crítico y a las competencias socioemocionales.

A partir de la segunda mitad del siglo xx, y siempre con desfase cronológico entre países más y menos desarrollados, el sistema educativo evolucionó, ampliando la escolaridad obligatoria y masificando progresivamente sus niveles. Sin embargo, los rasgos antes mencionados siguen marcando a muchos sistemas, frustrando las expectativas de que la educación se vuelva realmente una palanca que contribuya a cambios sociales en dirección de más equidad y democracia.

Mejorar y hacer equitativa la educación implica modificar todas las variables que inciden en la calidad, de la escuela y del entorno; reconociendo esto, y sin pretender ofrecer una receta milagrosa, este artículo presenta ideas sobre rasgos opuestos a los que han prevalecido históricamente, que el sistema educativo debería tener para propiciar la equidad. La posibilidad de transformar un sistema educativo es tarea imaginable solo a mediano y largo plazo, pero la investigación permite pensar que modificar esos rasgos seculares apoyará cambios que lleven a mejoras antes impensables. Eso es lo que sugiere el título de este texto, en el que se aprovechan trabajos anteriores que se citan debidamente.

Cuándo comenzar: la educación inicial, de 0 a 2 años

Los resultados de pruebas como las de PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) suelen malinterpretarse. Los de PISA 2015 presentaron, por primera vez, tendencias del desempeño de los jóvenes evaluados a partir de 2000. En nuestro país se consideró muy negativo que los resultados de los mexicanos no mostraran avances en 15 años, desde la primera aplicación de las pruebas.

Esa lectura desconoce que avanzar significativamente es excepcional y no ocurre en la mayor parte de los países: de 72 que participaron en PISA 2015, solo en cuatro (Israel, Macao, Portugal y Rumania) hay tendencia sólida de avance; de los demás,

13 retroceden entre 2000 y 2015; dos países parecen retroceder, aunque es dudoso; en 36 países más, incluido México, no hubo cambio significativo; ocho tienen avance dudoso; tres no cumplieron los requisitos de la muestra, y de seis no hay tendencia porque participaron por primera vez en 2015 (INEE, 2016, p. 47n1; Tablas 5.1 y 5.2).

Retroceder, en cambio, no es difícil si hay circunstancias tan adversas como las que trajo la pandemia de COVID-19. Los recientes resultados de PISA (Martínez Rizo, 2023) muestran que, en 2022, unos países consiguieron mantener el nivel que tenían sus jóvenes en 2018, e incluso tener ligero avance, pero otros retrocedieron, algunos fuertemente. Lo que dice PISA coincide con los datos del *National Assessment of Education Progress* para Estados Unidos, que muestran tendencias planas o con mejora muy paulatina en las áreas y grados evaluados de 1971 a 2019, pero con clara inflexión a la baja después de la pandemia (NAEP, 2023).

Mejorar el nivel de aprendizaje de los alumnos de un sistema educativo, en especial si es grande, no es sencillo, por la complejidad de factores involucrados, tanto de la escuela como del entorno social y familiar de los alumnos.

En un texto reciente Pedro Ravela (2023) reflexiona sobre la idea, ampliamente aceptada pero errónea, de que si el sistema educativo funciona bien los niveles de aprendizaje deberían mejorar rápidamente, y se podría reducir la gran desigualdad que una y otra vez detecta la investigación en cuanto al nivel de aprendizaje de alumnos que vienen de entornos familiares y sociales diferentes. Ravela muestra que el problema es *un poco más complicado*, aprovechando su reciente experiencia como abuelo, que le ha permitido observar detalladamente el maravilloso proceso de aprendizaje que transcurre durante los dos primeros años de vida de un bebé.

Desde las primeras semanas aprende a identificar objetos... aprende a extender la mano para tocar y agarrar. Le fascina abrir y cerrar las puertas... abrir y cerrar... Se hace entender con gestos. De a poco la acción se va complejizando: abrir el armario, tomar un frasco, cerrar el armario, volver a abrirlo, guardar el frasco, volver a cerrarlo... y vuelta a empezar. Lo mismo ocurre con el monocomando para abrir y cerrar el paso de agua en el baño... le fascinan los botones que generan luz o sonido... prender y apagar... cada uno

de estos aprendizajes involucra cientos de repeticiones... generan capacidad de anticipación y están en la base de la construcción de la conciencia... todo aprendizaje es un proceso lento y trabajoso, con cambios que son imperceptibles en el corto plazo. Es una construcción paciente que se hace a lo largo de mucho tiempo y de muchas repeticiones... se trata de recursividades, más que repeticiones: acciones que se reiteran infinidad de veces, pero no siempre idénticas, sino que van mejorando y evolucionando lentamente. Cualquier aprendizaje requiere enorme inversión de tiempo...

La base de esta construcción laboriosa que es el aprendizaje está en la articulación entre nuestros sentidos, nuestras manos y el cerebro, a través de una nutrida red de conexiones neuronales que se va organizando muy lentamente y que nos permite sentir, percibir, movernos, actuar y, con el tiempo, escuchar, hablar, dibujar y escribir... llegando a los dos años de edad, mi nieto está aprendiendo a hablar... a partir de un primer repertorio de monosílabos y sonidos onomatopéyicos, muy lentamente y a través de infinidad de repeticiones, se van construyendo palabras bisílabas y frases con dos o tres monosílabos. El proceso de construcción de sonidos, palabras y significados es gigantesco...

El aprendizaje durante los primeros dos años de vida... varía muchísimo, en función de las condiciones materiales de vida... y de la calidad afectiva de los vínculos en la familia... desde la estimulación al niño para que explore y para que verbalice sus sentimientos, hasta la corrección mediante gritos o rezongos, la represión de cierto tipo de acciones o sentimientos, o la simple aceptación de los berrinches... cada niña y cada niño llega a la escuela con un punto de partida diferente... los que llegan en mejores condiciones para aprender lo que la escuela enseña, seguirán aprendiendo... la escuela no puede hacer magia. No puede reemplazar ni recrear en forma rápida lo que no ocurrió durante los primeros mil días (Ravela, 2023).

Ravela (2023) concluye que lo más importante para reducir las brechas educativas son las políticas dirigidas a la primera infancia.

La investigación educativa había detectado desde mediados del siglo pasado la influencia de las diferencias derivadas del entorno social y familiar de los alumnos en los resultados escolares. Desde fines de la década de 1950, las investigaciones hechas en Inglaterra por Basil Bernstein lo llevaron a sugerir que había diferencia considerable entre el lenguaje hablado por familias de

clase alta y el utilizado por las de clase baja, tanto en términos de vocabulario como en cuanto a complejidad sintáctica, lo que explicaría en parte la diferencia de resultados escolares de los hijos de unas y otras (Cfr. Bernstein, 1961).

Otros estudiosos, como el sociolingüista William Labov (1970), cuestionaron esas ideas, planteando que lo que ocurría en realidad era que la escuela daba un valor especial al lenguaje de la clase alta, en tanto que menospreciaba el de las clases populares, que no sería menos complejo, sino sólo diferente.

En los años de 1990 un minucioso trabajo confirmó y precisó la idea de Bernstein; sus resultados muestran cuan grande puede ser la diferencia de experiencias con que llegan a la escuela unos niños y otros, tanto en lo que se refiere a condiciones materiales, como a la calidad de los vínculos afectivos que vive cada niño en familia, «desde la estimulación para que explore y verbalice sus sentimientos, hasta la corrección mediante gritos o rezongos, la represión de cierto tipo de acciones o sentimientos, o la simple aceptación de los berrinches», como dice Ravela.

El trabajo de Betty Hart y Todd R. Risley comenzó con la detectivesca observación de 42 familias de diferentes niveles sociales, con hijos de pocos meses de nacidos, para observar la forma en que aprendían a hablar y, en especial, la manera en que interactuaban verbalmente con ellos los adultos (Hart y Risley, 1995, 1999).

Hart y Risley muestran que las diferencias que distinguen el proceso de aprender a hablar y la experiencia de unos niños y otros son realmente enormes. Cuando interactúan con sus hijos pequeños, los padres con nivel profesional les dirigen en promedio 2,000 palabras por hora; los padres de clase trabajadora 1,300 palabras; los niños más pobres —negros, de hogares monoparentales y que dependían de la seguridad social— solo escuchan en promedio 600 palabras por hora. Los padres del primer grupo hacen seis comentarios elogiosos a sus hijos por un regaño; los padres de clase trabajadora hacen sólo dos comentarios elogiosos por cada regaño; los niños más pobres reciben dos regaños por cada comentario elogioso. Las diferencias se acumulan: a los tres años, en extremos del espectro socioeconómico, unos niños han recibido 500 000 elogios y 80 000 regaños; otros 75 000 elogios y 200 000 regaños. Los primeros han oído unos 30 millones de palabras y los otros sólo 10 millones. El resulta-

do, como destaca el análisis de Nisbett (2009, pp. 86, 111-112 y 116) de los trabajos de Hart y Risley, es que el vocabulario activo de un niño de tres años de padres acomodados es más rico que el de la madre del niño pobre.

Lo anterior implica que el trabajo normal de la escuela no basta para compensar las diferencias tan grandes con que llegan a ella los niños de diferente origen social. Como dice Ravela, «la escuela no puede hacer magia».

Las posturas ingenuas sobre las posibilidades de la escuela para compensar las desigualdades del entorno familiar y social con que llegan los alumnos tienen como contraparte las posturas críticas que se pusieron de moda en medios académicos tras la difusión del Informe Coleman (1966, cfr. Martínez Rizo, 2019).

Comenzaron por esas fechas programas educativos compensatorios, en particular el *Head Start*. Las posturas negativas sobre la posibilidad de la escuela de eliminar la desigualdad de resultados educativos daban como argumento los estudios que mostraban que los efectos de *Head Start* eran escasos, y que desaparecían poco tiempo después de que terminaba la intervención. Lo extendido de estas ideas a principios de la década de 1970 puede apreciarse leyendo lo que decía un pionero de la sociología de la educación británica: el hecho esencial de la historia educativa del siglo xx es que las políticas igualitarias han fracasado (Halsey, 1972, p. 6).

Esas posturas coincidían con la opinión prevaleciente todavía en esas fechas en cuanto al peso de la herencia respecto al medio en lo que se refiere a la inteligencia de las personas. Pero los avances de la psicología hicieron cambiar ideas todavía fuertes en la década de 1990, como muestra lo que dice Richard E. Nisbett:

A fines del siglo xx, muchos de los expertos sobre el tema, si no la mayor parte de ellos, creían que la inteligencia y el talento académico estaban substancialmente bajo control genético... esos expertos eran muy escépticos en cuanto al posible éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la inteligencia, y no se sorprendían cuando intervenciones como las de la educación temprana no conseguían tener efectos duraderos. Dudaban mucho de que las personas pudieran volverse más inteligentes como resultado de mejoras en la educación o de cambios en la sociedad.

Sin embargo, los resultados de las recientes investigaciones en psicología, genética y neurociencia, junto con los actuales estudios sobre la eficacia de las intervenciones educativas han puesto de cabeza la fuerte postura hereditaria sobre la inteligencia. Ahora se considera claro que la inteligencia es altamente modificable por el medio. Sin educación formal una persona simplemente no será muy brillante, sea que la inteligencia se mida con test de Cociente Intelectual (IQ) o de cualquier otra forma. Y que el IQ de cualquier persona, así como sus resultados académicos y su éxito ocupacional sean altos o bajos depende en buena medida de factores ambientales que no tienen nada que ver con sus genes (Nisbett, 2009, pp. 1-2).

La obra de Nisbett sintetiza muchos estudios que sustentan su opinión, mostrando que lo que se suele llamar inteligencia, con toda la imprecisión del término, puede variar, y varía mucho precisamente gracias a la mayor o menor exposición de los sujetos a la educación formal. Muestra también que hay intervenciones que tienen impacto, y que las de resultados más notables y más duraderos se caracterizan por hacerse en los primeros años de la vida de los niños, y en formas intensivas, costosas, pero que inciden de manera profunda en el desarrollo de los sujetos.

Aunque no fáciles de eliminar, las enormes brechas que separan el rendimiento de niños de distinto medio social pueden superarse, pero no basta esfuerzo superficial; se necesita un trabajo prolongado y profundo con recursos bien distribuidos e invertidos, para que la escuela pueda revertir, en alguna medida, las desventajas del hogar. Esos esfuerzos serán tanto más productivos cuanto más temprano comiencen, pero no deberán ser iguales para todos los niños lo que, además de más costoso, llevaría seguramente a abrir aún más las brechas, ya que los niños previamente favorecidos por las condiciones de sus padres y su hogar se podrían beneficiar en mayor medida de los recursos adicionales, en tanto que los más pobres recibirían apoyos insuficientes para compensar sus desventajas.

Una notable experiencia sustenta esta postura razonablemente optimista: la Zona de los Niños de Harlem (*Harlem Children's Zone*), de Nueva York, promovida por Geoffrey Canada. En este proyecto la atención a los niños más pobres, casi todos afroamericanos, comienza desde antes de su nacimiento, con

chicas que suelen ser muy jóvenes y esperan un hijo de un padre de su misma edad, que muchas veces no tiene trabajo, es adicto a las drogas y en ocasiones está en la cárcel.

Además de ofrecer apoyos materiales para la crianza del bebé, el proyecto incluye explicar a las futuras madres la importancia de actividades que desarrollen el vocabulario, como hablar con el bebé desde los primeros días de nacido o leerle historias, aunque no entienda. El trabajo continúa durante la primera infancia, de los 0 a los 3 años de edad; luego en la etapa de *pre-kindergarten*, después en el año de escuela previo a la primaria, a lo largo de ésta y durante la secundaria.

El esfuerzo es enorme y costoso, pero los niños de Harlem beneficiados con esas intervenciones tempranas e intensivas cuando llegaron a educación media superior (*high school*) obtuvieron resultados que no se distinguían de los alcanzados por los alumnos blancos de clase media y alta (Tough, 2009).

La lección que hay que sacar es que, de todos los niveles educativos, el que debería ser prioritario si se quiere propiciar la equidad, es el de la educación inicial, la que va del nacimiento a la edad de ingreso a preescolar, de los 0 a los 2 años de edad.

Hay que subrayar que este tipo de proyecto no implica crear nuevos planteles a los que se lleve a los bebés, sino un trabajo con las familias, aportando recursos (leche, pañales, etc.), así como capacitación y apoyo para que desarrollen las prácticas de crianza que propiciarán el desarrollo neurológico sobre el que después podrá construir la escuela.

Por otra parte, como muestra la experiencia de la Zona de los Niños de Harlem, y a diferencia de lo que ocurría con el programa *Head Start*, para que al fin de las etapas obligatorias los resultados de los niños y las niñas más vulnerables al nacer sean similares a los de los más favorecidos, los apoyos a familias de niños necesitados deben continuar a lo largo de los siguientes niveles del trayecto escolar.

El preescolar y la primera fase de la primaria: de 3 a 5 y de 6 a 8 años de edad

Una vez que el nivel de educación primaria, al que típicamente asisten alumnos de 6 a 11 años, consigue atender a (casi) todos los niños y niñas de esas edades, y además de la paulatina gene-

ralización de la secundaria, comienza a extenderse la educación preescolar, para alumnos de 3 a 5 años de edad.

La oferta de educación preescolar privada siguió a la demanda de parejas en que ambos cónyuges trabajan fuera del hogar y que no cuentan con el apoyo de una familia extensa, por lo que necesitan opciones para cuidar a los hijos, y pueden pagar por ello. El preescolar público dio esa posibilidad a familias de menos recursos, aunque en ocasiones con grupos con un número de alumnos mayor al deseable para una buena atención.

Se reconoce generalmente la importancia de que los niños no lleguen a la primaria sin más elementos que los que puede darles su familia; es importante que desde los 5, 4 o 3 años se preparen para aprender a leer y adquieran las primeras nociones de cantidad y número; además, se reconoce la importancia de que el contacto con sus compañeros y con los docentes enriquezca el proceso de socialización primaria, que en el hogar puede ser limitado, sobre todo en familias vulnerables.

Al llegar a los 6 años de edad, (casi) todos los niños y niñas comienzan el primer grado de la enseñanza primaria. La investigación muestra que quienes fueron antes a preescolar se desempeñan mejor que los que no pudieron hacerlo. Es usual, sin embargo, que el currículo y las prácticas de enseñanza en primaria sean distintas de lo que había en preescolar. En primaria la atención se centra en las asignaturas, lengua y matemáticas, ciencias naturales y sociales, pero el ambiente no es relajado como en preescolar y se presta poca atención a desarrollar competencias afectivas y psicomotrices, así como a la formación de actitudes ciudadanas, aunque esos aspectos estén presentes en educación física y artística y formación cívica y ética.

El subtítulo de este apartado alude a dos etapas de tres años en los que se puede organizar la primera parte del trayecto escolar: los tres de preescolar y los primeros tres de la primaria. Lo que sostengo es que el inicio de la primaria debería parecerse más al preescolar, con su énfasis en el desarrollo psicomotor y afectivo, sin la estructura rígida de grados, sino reconociendo las ventajas de la convivencia de niños y niñas de distinta edad y nivel de madurez.

Lo anterior incluye, desde luego, descartar por completo la posibilidad de hacer que un estudiante se vea obligado a repetir

un grado, por no haber alcanzado al final del mismo el nivel de aprendizaje que establece el currículo. Por sus características personales y sus circunstancias familiares, cada alumno tiene cierto nivel y ritmo de desarrollo, y a todos se puede ayudar para que avancen más, pero la investigación ha mostrado con claridad el impacto destructivo de la reprobación y la repetición, lo que no quiere decir que los docentes deban dejar de evaluar los aprendizajes de sus alumnos; quiere decir que deben hacerlo con enfoque formativo, para saber cómo va cada uno y poder ayudarlo a que avance más (Cfr. Martínez Rizo, 2004).

Un rasgo más que debería ser común al preescolar y la primera etapa de primaria es una atención especial al aprendizaje de lectura. Otras investigaciones muestran la importancia de que ese aprendizaje se logre tempranamente. Se reconoce que los niños deben aprender a leer en los primeros años de primaria; en Francia se decía que todo niño debe aprender a leer a los seis años de edad y en seis meses. Tal vez así era cuando a la primaria llegaba solo una minoría, pero al generalizarse la enseñanza elemental eso dejó de ocurrir. Con más realismo, hoy se acepta que para el fin de tercero de primaria todos los alumnos deberían haber conseguido ese propósito. A partir de ese momento la lectura no debería ser un problema ni un objetivo a alcanzar, sino una herramienta clave para aprender otras cosas. Este paso crucial se denomina la transición de «aprender a leer» a «leer para aprender».

La investigación soporta la importancia de esa etapa. Según estudios canadienses, al comenzar cuarto de primaria alrededor de 40 % de alumnos tienen dificultades para leer: son los que no han conseguido hacer a tiempo la transición mencionada; tres de cada cuatro siguieron teniendo problemas en secundaria, presentaron problemas de conducta, falta de interés por la escuela y deseos de abandonarla en forma prematura. La mayor parte de esos alumnos a los 15 años mostraron nivel de lectura similar al que tenían a los ocho o nueve (Beswick y Willms, 2008, pp. 37-38).

El que muchos alumnos no lean bien al terminar tercero de primaria y después se entiende si reflexionamos sobre el tiempo que se dedica en la escuela a leer. La lectura es una habilidad psicomotriz; solo se desarrolla practicándola. Aunque parezca

verdad de Perogrullo: solo llegará a ser un buen lector el alumno que haya dedicado muchas horas a leer, y eso lo hará si encuentra gusto en esa actividad, lo que pasará si está en contacto con material apropiado a su edad, y si sus padres y maestros lo acompañan, haciendo que la tarea sea fácil y, a la vez, placentera.

Sin embargo, en muchas aulas se lee poco. Parte del limitado tiempo disponible para clases de lengua se dedica a explicaciones del docente sobre temas teóricos de gramática, y en esa y otras asignaturas pocas veces los alumnos dedican tiempo a leer. La última edición del estudio *What Kids Are Reading*, que involucró a 5.4 millones de estudiantes de 22 185 escuelas de Estados Unidos, reporta que 49 % de los alumnos dedican menos de 15 minutos al día a la lectura independiente (*Renaissance Learning*, 2023). El Informe 2020 de la *International Literacy Association*, con opiniones de 1 443 maestros y expertos en lectura de 65 países, señala que, aunque el 82 % de los docentes considera que los alumnos deberían dedicar al menos 20 minutos diarios a la lectura independiente, de hecho solo 33 % dicen que sus alumnos lo hacen; 27 % dicen que lo hacen todos los días, pero menos de 20 minutos; 24 % informan que sus alumnos leen en forma independiente varias veces a la semana; 12 % una vez a la semana o menos; y 4 % dicen que sus alumnos no dedican tiempo alguno a la lectura independiente. El 70 % señaló, además, que en las escuelas no hay suficiente tiempo para ello (ILA 2020).

Algunos docentes argumentan que la tarea corresponde a los padres de familia, pero muchos no tienen capacidad para ello, ni dinero para comprar libros, ni tiempo para leer con sus hijos. Otros que tienen dinero y podrían disponer de tiempo no tienen, ellos mismos, el gusto por la lectura. Por eso en muchos casos la escuela es el único lugar en que los niños pueden desarrollar la habilidad y el gusto por la lectura, y dedicar tiempo a practicarla es, sin duda, más importante que pasar algunas horas en los primeros grados de primaria en clases de ciencias o historia.

350 En preescolar, fomentar la lectura incluirá poner a los niños en contacto con textos apropiados a su edad, leerlos en voz alta y comentarlos con ellos, despertando el interés por una habilidad tan notable que les permitirá entrar por sí solos a mundos a los que da acceso la lectura. En los primeros grados de primaria dominar la lectura deberá concentrar la atención; las materias de ciencias

naturales y sociales podrán no estar presentes como tales, sino solo como temas de lectura. Continuará el estudio de matemáticas, sin restar prioridad a la lectura. Se dará más atención a la educación física y a la artística, por su potencial para el desarrollo psicomotor y socioafectivo. Se comenzará a trabajar la segunda lengua.

Es necesario subrayar que los alumnos deben leer materiales que les interesen. Los grandes textos de la literatura no serán los que despierten interés entre niños de 6 a 8 años. La lectura del Quijote, o de Octavio Paz, llegará más tarde si se despertó tempranamente el gusto por la lectura, posiblemente con textos de menor calidad, pero al alcance de los chicos, como cuentos ilustrados (*comics*) y periódicos.

Junto con otros elementos de los que se trata en el siguiente inciso, de esa manera el preescolar y los primeros años de primaria propiciarán la equidad.

El fin de la primaria y la secundaria: de 9 a 11 y de 12 a 14 años de edad

Organizados de manera tradicional, los tres últimos grados de primaria y los tres de secundaria no ayudan a que el sistema educativo sea equitativo. La enseñanza suele enfatizar la memorización y no se trabaja para que los alumnos desarrollen habilidades cognitivas complejas y propiciar desarrollo socioafectivo. Los alumnos de familias de condiciones favorables comienzan el tramo final de primaria habiendo terminado con éxito la etapa de aprender a leer, pueden usar la lectura como herramienta y avanzan con regularidad, mientras los de familias de condiciones precarias, que no consiguieron dominar la lectura, se van rezagando cada vez más.

Por otra parte, la forma en que se organiza a los docentes en secundaria contrasta negativamente con la primaria. En esta un solo docente se hace cargo de la mayoría de las materias, con maestros especializados únicamente, en el mejor de los casos, para inglés y educación física, mientras que en secundaria un mismo grupo puede tener hasta 11 maestros, uno para cada asignatura. La consecuencia es que, incluso si una escuela tiene varios grupos, la carga docente de cada maestro es baja, y para redondear un ingreso aceptable se ve obligado a trabajar en varias escuelas, atendiendo en total a varios cientos de estudiantes

a los que obviamente no puede prestar atención personal, con detrimento del aprendizaje y gran fatiga personal.

Ni siquiera en la Nueva Escuela Mexicana de 2018-2024, con sus pretensiones de integración, el currículo de secundaria ha podido aglutinar los contenidos a enseñar en un número menor de materias, por la resistencia de docentes y sindicato a modificar antiguos contratos por asignatura, con plazas para docentes de física, química y biología, además de matemáticas, lengua, historia, etcétera.

Además, desde el preescolar, a lo largo de toda la primaria y en la secundaria suele estar presente la inequidad de la oferta educativa, que consiste en que los alumnos de contexto más desfavorable, los más pobres, son atendido en escuelas que tienen también instalaciones precarias, mobiliario y equipamiento deficientes, materiales didácticos escasos, y docentes de menor experiencia y calificación, en contraste con lo que ocurre en todos estos aspectos en las escuelas a las que asisten los estudiantes de contexto familiar y social más favorable.

El INEE (2007) ha mostrado una fuerte correlación entre el nivel socioeconómico y cultural de los alumnos y las condiciones de las primarias a las que asisten. En las escuelas privadas más de dos tercios de los alumnos tienen madres universitarias y prácticamente ninguno es hijo de una que no fue a la escuela; en el otro extremo, más de dos tercios de los chicos que van a primarias comunitarias e indígenas son hijos de mujeres que no fueron a la escuela o sólo a primaria, y poquísimas llegaron a bachillerato o universidad. Paralelamente, casi 90 % de las primarias privadas tienen infraestructura muy adecuada y solo 3 % deficiente o muy deficiente, mientras en cursos comunitarios más de 90 % tienen infraestructura muy deficiente y deficiente, y menos de 10 % suficiente o muy adecuada (INEE, 2007, p. 32).

El extremo de desigualdad de la oferta educativa se da cuando unos alumnos, los más pobres, son atendidos por un tiempo mucho menor al que se dedica a otros, los más favorecidos, debido a la diferencia entre escuelas que funcionan con más de un turno y las de jornada completa.

En 1959, el diagnóstico del *Plan de Once Años* mostró que las primarias mexicanas sólo atendían a 55 de cada 100 niños en edad escolar, por lo que don Jaime Torres Bodet introdujo el

doble turno, que consiste en que en un mismo edificio escolar se atiende a unos grupos por la mañana y otros por la tarde, para poder dar cabida a todos los que llegan a la edad de seis años, que en aquella fecha eran cada año cientos de miles más que el anterior, en el culmen de la transición demográfica (Ver Martínez Rizo, 2023).

En Brasil el mismo fenómeno obligó por entonces a establecer hasta tres turnos por plantel, con 3½ horas teóricas de asistencia diaria por grupo. En 1984, cuando volvió la democracia al país, fue nombrado secretario de educación del Estado de Río de Janeiro el destacado antropólogo Darcy Ribeiro, quien observó que los niños de familias acomodadas podían ir por la tarde a clases particulares de las materias más importantes, o llevar cursos extra de inglés, artes o deportes, mientras los niños pobres no tenían alternativa. El severo y profético diagnóstico del educador brasileño advertía entonces sobre las consecuencias de que la escuela brindara una atención tan limitada a los niños de las favelas de Río, y dejara que fueran educados por la calle y la pandilla:

Nuestros niños están siendo preparados, con todo vigor, para la delincuencia. Se multiplican cada día las pandillas de niños abandonados... los que ya suman millares. ¿Qué sucederá mañana? No es imposible pensar que estas bandas deban ser combatidas por las fuerzas armadas cuando la policía confiese, finalmente, su fracaso para contenerlas (Ribeiro, 1986a, pp. 22-23).

Para hacer frente a tan serio problema, Ribeiro impulsó un programa para ofrecer primarias de jornada completa y buena calidad a los niños más pobres, con escuelas de grandes dimensiones, cada una de las cuales debía atender a 1 000 niños. Por su asociación con la administración estatal de Leonel Brizola, esas escuelas fueron bautizadas popularmente como *brizoloes*.

Diseñados por el gran arquitecto Oscar Niemeyer, los planteles contaban con aulas, biblioteca, espacio para cultura y deporte, cocina, comedor, sanitarios, duchas y enfermería, así como dormitorio para 50 niños de la calle. El horario era de 8 a 17 horas, comenzando con un desayuno; por la mañana tenían lugar clases ordinarias; después de la comida caliente había refuerzo en portugués y matemáticas y actividades culturales; en segui-

da deporte, tras lo cual los alumnos se duchaban, cenaban y se iban a casa llevando algo para leer de la biblioteca, que tenía una sección de cuentos de monitos (*quadrinhos*) donados por los alumnos. Darcy concretaba así su idea de ofrecer *escuela de primera a los niños de tercera* (1986b).

El proyecto influyó en las políticas educativas brasileñas más allá de las fronteras de Río de Janeiro, aunque su elevado costo hizo que gobiernos posteriores de ese estado no le dieran continuidad. En una forma más modesta, la disminución de la presión demográfica que se observó en México desde principios del siglo *xxi* hizo posible cerrar turnos vespertinos de no pocas primarias, y ampliar el horario en que se atendía al turno matutino, ya el único. La eliminación de las escuelas de jornada extendida o completa por el gobierno federal en el sexenio 2018-2024 es un grave atentado contra los modestos avances que se habían conseguido, y regresa a la inaceptable inequidad de escuelas de tercera para los niños de tercera.

Un sistema educativo que busque la equidad deberá volver a impulsar las escuelas de tiempo completo, comenzando con las que atienden a los niños y las niñas más necesitados, ofreciéndoles un horario más amplio de clases que incluya ofrecer refuerzo en las principales materias a quienes lo requieran, y fortalecer la educación socioemocional y ciudadana, aprovechando el potencial para ello de la educación física y la artística. Aunque no sea posible algo tan ambicioso como los *brizoloes* de Río de Janeiro, la escuela de jornada completa deberá ofrecer desayuno y comida caliente a sus estudiantes.

En un sistema equitativo, además, las secundarias deberán organizarse, en forma parecida a las primarias, con docentes de tiempo completo que acepten encargarse de más de una materia, haciendo posible un currículo más compacto e integrador, y pudiendo además brindar una atención personalizada de mejor calidad a un número menor de estudiantes.

Algunos rasgos de la sociedad mexicana dificultan la organización de un sistema educativo de gran calidad: la dispersión de la población rural en un gran número de localidades con menos de 500, o incluso menos de 100 habitantes, que impide que haya una escuela con un grupo por grado; el que cierto número de trabajadores del campo se vean en la necesidad de desplazarse es-

tacionalmente para ocuparse en labores agrícolas temporales en diferentes regiones del país, como los jornaleros de Oaxaca que cada temporada van a trabajar a los campos de Sinaloa; y el que en México se hablen 68 lenguas de los pueblos originarios, una gran riqueza cultural, pero también un gran problema educativo.

La educación multigrado ha mostrado su potencial para hacer frente a los primeros de estos problemas; perseguir la equidad implicará apoyarla. En cuanto al reto de la variedad de lenguas indígenas, desde fines del siglo pasado, y sobre todo a partir del sexenio 2000-2006, con la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, se editan libros de texto y otros materiales didácticos en más de 20 lenguas de los pueblos originarios, lo que no es suficiente para enfrentar el reto de la educación bilingüe, dada la escasez de maestros que hablen la lengua de los chicos indígenas a los que deben atender, y además dominen metodologías didácticas adecuadas.

La dificultad de ofrecer educación bilingüe de buena calidad es grande, pero una experiencia como la que ha encabezado Joan Marie Feltes en la región amuzga de Guerrero es un ejemplo de lo que puede conseguirse. El trabajo de Feltes y decenas de maestros y maestras indígenas tiene lugar en el contexto, notablemente complicado, en que coexisten no dos, sino tres lenguas indígenas: nahua y mixteco (Na'asaavi), además de amuzgo (Nanncue Ñomndaa), con una herencia de conflicto y menosprecio mutuo entre sus hablantes (Maestros y maestras... 2021).

Los últimos grados de primaria y los de secundaria, además, son etapas en que es fundamental potenciar la formación de actitudes ciudadanas y pensamiento crítico, no como oposición a lo establecido en forma dogmática, sino como permanente búsqueda de un sustento racional de las convicciones. Esto cobra importancia cuando el debate público, en especial en redes sociales, parece caracterizarse:

...por la incapacidad de discrepar civilizada, educada y democráticamente... y parece estar llevando a la desaparición de posturas moderadas... las de quienes tienen dudas, ven valor en las razones a favor y en contra y están abiertos a dejarse convencer por datos y buenos análisis... deja a las personas sin herramientas para distinguir entre hechos y opiniones... entre hechos y sentimientos. ¿Cuánto puede aguantar en buen estado una democracia si la mayor parte de sus ciudadanos no son capaces de hacer esas higiénicas distinciones? (Moreno, 2023).

Retomando otras ideas del autor del párrafo anterior:

La democracia se aprende... se aprende a dejarse convencer y a cambiar de opinión, igual que se aprende la intransigencia y la noción de que rectificar es síntoma de debilidad... en cuanto a la escuela, aunque no exista la asignatura de aprender a discrepar... parece cada vez más urgente tomarse en serio ese aprendizaje o, si se prefiere, esa competencia. Es una cuestión de alfabetización democrática que nuestro sistema educativo no puede eludir (Moreno, 2023).

En relación con asignaturas que se manejan al final de la primaria y en secundaria, se sugieren algunas ideas para reforzar la búsqueda de la equidad:

- Lectura: ya no será foco de la atención, pero se mantendrá la práctica de leer 30 minutos al día, para mejorar fluidez y fomentar el gusto por textos literarios de mayor complejidad, o contenido relacionado con otras asignaturas; se apoyará a quien aún no ha logrado aprender a leer bien para que lo consiga.

- Matemáticas: objeto de atención prioritaria, evitando enseñanza basada en memorización, aplicación mecánica de algoritmos y resolución de problemas simples y estereotipados, buscando comprensión de ideas importantes y su aplicación a problemas realistas. En secundaria además de nociones básicas de álgebra se incluirán ideas de estadística, para que los futuros ciudadanos puedan entender sin confundirse lo fundamental de resultados de encuestas y datos sobre población y economía que dan cotidianamente las noticias.

- Ciencias naturales: iniciar su estudio sin querer formar investigadores, sino alfabetizar científicamente; entender que aplicar el conocimiento científico importa, pero supone comprender fenómenos; para entender las ventajas del plato del buen comer o agua simple hay que saber que las enfermedades no se deben a mal de ojo (o suposiciones de sentido común) sino a infecciones por microbios, carencia de vitaminas o minerales, etc. Buscar que los alumnos desarrollen una visión del mundo acorde con la ciencia, no mítica y mágica; comprendan cómo procede la investigación sin aceptar ideas dogmáticas ni método científico como receta; cultiven actitudes favorables hacia la ciencia, sin verla como amenaza, ni tan compleja que solo está al alcance de seres excepcionales; tengan idea crítica del potencial transformador, a veces destructivo, de ciencia

y tecnología y comprensión de sus implicaciones éticas y políticas, descartando que en decisiones en que esté implicada la ciencia solo participen especialistas, o se tomen mediante consultas plebiscitarias (Cfr. Martínez Rizo, en prensa).

· Historia y ciencias sociales: reconocer que el sentimiento de identidad con la patria y la comunidad es importante, que tener en cuenta la diversidad de una sociedad pluricultural no es sencillo, y que comprender la complejidad de los procesos históricos requiere niveles de madurez que no tiene un niño de primaria, por lo que estas materias se atenderán a partir de secundaria. Se evitarán versiones simplistas y maniqueas, y se buscará que los alumnos entiendan el pasado y el presente de nuestra sociedad, para que tengan elementos para captar que de las decisiones y acciones de los ciudadanos depende en parte el futuro, que no está dado de manera inexorable.

La EMS: de 15 a 17 años de edad

Originalmente la educación básica se limitaba a la primaria; el siguiente nivel, la educación media, comprendía lo que hoy se llama secundaria y bachillerato. En México la secundaria se separó en 1925 del bachillerato, y se integró a la primaria, aunque hasta la fecha mantiene rasgos que recuerdan su origen, con materias y docentes especializados en función de la lógica de las disciplinas, frente al currículo más integrado de la primaria.

En 1993 la secundaria pasó a ser obligatoria, con lo que se completó su inclusión en la educación básica. En 2012 se decretó la obligatoriedad de la media superior, sin incluirla en la educación básica, y sin advertir lo poco realista de la meta de llegar en una década al 100 % de cobertura de la población de 15 a 17 años. Lo difícil que es mantener en la escuela contra su voluntad a chicos de esa edad hace que, de hecho, hasta ahora ni siquiera los sistemas educativos más avanzados hayan alcanzado la cobertura total en ese tipo educativo (Cfr. Martínez Rizo, 2012).

Pese a todo, el esfuerzo por mantener en la escuela hasta el fin de EMS a la mayor proporción posible de jóvenes debe continuar, reconociendo lo difícil que es llegar al 100 %, evitando la solución engañosa de la oferta de bajo costo, y aceptando que en este nivel es necesario diversificar la oferta, con opciones orientadas a preparar para la educación superior o al mercado laboral, pero manteniendo el principio de que en todas se debe dar a los alumnos una formación que prepare para

enfrentar responsabilidades de ciudadanos pensantes, cultos, participativos y críticos.

Para sustentar esta idea es útil repasar el desarrollo en Estados Unidos de la oferta de educación vocacional o técnica, siguiendo a Mike Rose (2005) que rastrea sus inicios desde fines del siglo XIX, cuando la primaria era casi universal, pero al nivel medio superior llegaba solo el 6.7 % de chicos de 14 a 17 años. En las primeras décadas del siglo XX la situación cambió mucho, cuando comenzaron a llegar numerosos jóvenes con *preparación, intereses y aspiraciones* diferentes y los planteles de *high school* reaccionaron ofreciendo opciones (*tracks*) curriculares alternativas, unas más académicas y otras más prácticas, en los inicios del *tracking*.

La dupla propedéutico-vocacional se asocia a otros pares de ideas, como teórico-práctico, básico-aplicado, abstracto-concreto, intelectual-manual. La psicometría y las pruebas de inteligencia reforzaron la idea de que solo algunos jóvenes estarían capacitados para estudios de orientación académica, mientras muchos, en general de clase trabajadora, afroamericanos y migrantes, serían menos inteligentes y solo serían capaces de hacer estudios de enfoque práctico (Rose, 2005, p. 173).

Ofrecer alternativas en el mismo plantel no fue suficiente, y comenzó el desarrollo de escuelas vocacionales o técnicas, relegadas a una segunda categoría, frente a las de primera, las *high school* tradicionales, que preparaban a los jóvenes más capaces para seguir estudios superiores en instituciones universitarias. Rose añade que esta diferenciación contribuyó a hacer más accesible el acceso a la escuela media, pero hizo sumamente desigual la calidad de la participación (2005, p. 168).

La enseñanza en escuelas de orientación vocacional se enfoca al desarrollo de habilidades orientadas a trabajos concretos, y no a contenidos teóricos. Si hay cursos de lengua, se dedican a repasar nociones de gramática, y no a hacer que los alumnos lean a buenos autores y escriban ensayos sobre ellos. Se supone que la escuela debe promover el desarrollo cognitivo, pero el currículo vocacional mismo limita el crecimiento intelectual, reforzando la distinción entre los alumnos canalizados a planteles propedéuticos y los enviados a vocacionales, supuestamente porque los primeros tendrían mente intelectual y los segundos mente práctica, según la oposición cerebro-mano (Rose, 2005, p. 170).

Cuestionando esa distinción, Rose analiza la forma de actuar de personas ocupadas en trabajos manuales, como fontaneros, carpinteros, electricistas o soldadores, y también meseras o peluqueras, y encuentra que sus acciones pueden suponer procesos mentales de alta complejidad, similares a los que se suelen creer exclusivos de profesiones que requieren formación universitaria; a esto alude el subtítulo del libro *Valorando la inteligencia del trabajador americano*.

Así mismo, revisando ejemplos de buena enseñanza vocacional el autor concluye que, como ocurre cuando se observa el trabajo bien hecho, el contenido intelectual de esas prácticas es claro, aunque no se exprese en los términos académicos típicos (Rose, 2005, p. 177).

El análisis de Rose termina señalando que a fines del siglo xx comenzaron a surgir ideas nuevas sobre la educación vocacional, cuestionando el lugar secundario al que ha sido relegada. Contribuyen a esta tendencia los avances de la tecnología, que hacen que pierdan peso en los mercados los trabajos manuales y repetitivos, y en cambio cobren importancia por ser cada vez más demandados los que suponen que cada trabajador tenga buen dominio del inglés y de competencias cognitivas complejas, y habilidades para usar las nuevas tecnologías. El autor advierte que transformar la educación vocacional no puede reducirse a ajustes menores o arreglos cosméticos, como añadir un par de cursos de contenido presuntamente académico, sin tocar el fondo de la estructura curricular (Rose, 2005, p. 181).

Con lo que sabemos sobre la inteligencia y el peso de factores no hereditarios en las formas en que se manifiesta, hay base para imaginar un sistema de EMS que propicie más la equidad: en el que haya planteles propedéuticos y vocacionales, pero que los segundos, además de destacar la riqueza de los procesos intelectuales involucrados en los trabajos para los que se prepara a los estudiantes, ofrezcan cursos que desarrollen gusto por la lectura, comprensión del potencial y límites de las ciencias y de la complejidad de los procesos históricos, para tener una visión amplia y equilibrada de la sociedad, su pasado y su presente, para participar como adultos para dar forma, democráticamente, al futuro que parezca mejor.

Conclusión

La investigación educativa ha mostrado hace mucho que los resultados educativos se deben a la influencia de un complejo entramado de factores, tanto de las escuelas mismas como del entorno familiar y social de los estudiantes. Es sabido, además, que, siguiendo la lógica de la demanda (derrame paulatino de beneficios, *spill over effect*), la expansión de los distintos niveles educativos ha beneficiado primero a quienes más tempranamente demandan ciertos servicios, y han tenido más capacidad de presión para ver satisfechas sus demandas. Los primeros beneficiados de la expansión han sido siempre los sectores que ya eran socialmente privilegiados, en tanto que los desfavorecidos deben esperar siempre a recibir las sobras del pastel. En una perspectiva regida por la equidad se esperarí una discriminación positiva, dar más y primero a los que menos tienen y más necesitan; pero lo que ocurre es lo contrario: los niños en cuyos hogares hay más carencias asisten a escuelas que son también las más pobres en recursos materiales, atendidas por los docentes de menor experiencia (Cfr. Martínez Rizo, 2009 y 2018).

La historia de todas las sociedades ha estado caracterizada por ancestrales y omnipresentes desigualdades de clase, raza y sexo, y la escuela no ha podido sustraerse a su influencia y, en cierta medida, ha contribuido a perpetuarlas. Para que cambien las cosas, retomando una idea de la introducción, hay que incidir en todos los factores relevantes de la escuela y el entorno, pero además hay que modificar algunos rasgos estructurales de los sistemas educativos a los que se ha referido este texto, que dificultan la búsqueda de la equidad:

- Educación inicial: comenzar temprano, de 0 a 2 años e incluso antes del nacimiento del bebé, pues hacerlo después es demasiado tarde.
- Preescolar y primeros grados de primaria: aprovechar la baja natalidad para reorganizarlos con grupos de tamaño reducido; privilegiar aprender a leer y el desarrollo socioemocional y de valores cívicos; flexibilizar la organización en grados reconociendo distintos niveles de madurez y sin reprobación.
- Toda la educación básica: políticas compensatorias fuertes, para ofrecer las mejores condiciones en la escuela a los alumnos más necesitados.

- Secundaria: currículo compacto, con menos materias integradas y docentes de tiempo completo; grupos de menor tamaño y tránsito a un solo turno haciendo realidad paulatinamente la jornada completa.
- Media superior: evitar oferta de bajo costo para atender mayor demanda, procurando que todos los alumnos sigan en escuela; minimizar distinción entre planteles propedéuticos y vocacionales reconociendo la dimensión intelectual del trabajo manual, y ofreciendo a todos los jóvenes una formación integral como futuros ciudadanos.

Buenas políticas compensatorias, con rasgos como estos, y en plazos de tiempo razonables, que se medirán en décadas, podrían hacer que el sistema educativo avance en dirección de mayor equidad.

Referencias

- Bernstein, B. (1961). Social Class and Linguistic Development: A Theory of Social Learning. En Halsey, A. H., Floud, J. y Anderson, C. A. (Eds.), *Education, Economy and Society. A Reader in the Sociology of Education* (pp. 288-314). The Free Press.
- Beswick, J. F. y Douglas Willms, J. (2008). *The Critical Transition from «Learning-to-Read» to «Reading-to-Learn»*. Series *Successful Transitions: Findings from the National Longitudinal Survey of Children and Youth*. Human Resources and Social Development Canada Publications Center.
- Coleman, J. S. et al. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington: US Gov. Printing Office.
- Halsey, A. H. (1972). *Educational Priority: EPA Problems & Policies*. His Majesty's Stationery Office.
- Hart, B. y Risley, T. R. (1999). *The Social World of Children Learning to Talk*. Paul H. Brookes Publishing Co.
- (1995). *Meaningful Differences in Everyday Experience of Young American Children*. Paul H. Brookes Publishing Co.
- International Literacy Association. (2020). *What's Hot in Literacy. 2020 Report*. <https://www.literacyworldwide.org/get-resources/whats-hot-report>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables. Informe anual 2007*. Autor.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016). *México en PISA 2015*. Autor.
- Labov, W. (1970). The Logic of Nonstandard English. En Williams, Frederick (Ed.), *Language and Poverty* (pp. 153-189). Academic Press.
- Maestros y maestras del sector 16 y del sector 04 de Educación Primaria Indígena de Xochistlahuaca y Ometepec, Guerrero (2021). En Feltes, Joan Marie (Ed.), *La doble inmersión en dos lenguas nacionales: una metodología pedagógica para el desarrollo de habilidades de bilingüedad crítica y el diálogo intercultural para estudiantes de primarias indígenas de México*. Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

- Martínez Rizo, F. (2004). Aprobar o reprobar. El sentido de la evaluación en ed. básica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (23), 817-839.
- (2009). ¿Puede la escuela reducir las desigualdades de rendimiento?. *Páginas por la educación*. Año 2, (2), 7-27.
- (2012). El futuro de la educación media superior. En Martínez Espinoza Miguel Ángel (Coord.), *La educación media superior en México. Balance y perspectivas* (pp. 220-287). Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública.
- (2018). ¿Por qué es tan difícil mejorar los niveles de aprendizaje? A propósito de las nuevas reformas a la educación básica mexicana. *Perfiles Educativos*. XL(159), 162-176.
- (2019). La escuela, ¿gran igualadora o mecanismo de reproducción? La desigualdad social y educativa más de 50 años después de Coleman. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. XLIX(2), 253-284.
- (2023). *¿Qué dice PISA 2022 sobre México? Distancia por Tiempos*. <https://educacion.nexos.com.mx/que-dice-pisa-2022-sobre-mexico/>
- (2023). *Luces y sombras de la educación mexicana. Una perspectiva histórica*. Universidad Iberoamericana.
- (En prensa). *Ciencias para chicos y grandes*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Moreno, J. M. (16 de noviembre de 2023). Aprender a discrepar: la polarización del debate educativo. *El País*. <https://elpais.com/educacion/2023-11-16/aprender-a-discrepar-la-polarizacion-del-debate-educativo.html>
- NAEP (2023). *Scores decline again for 13-year-old-students in reading and math. NAEP Long-Term Trend Assessment Results: Reading & Mathematics*. <https://www.nationsreportcard.gov/highlights/ltt/2023/>
- Nisbett, R. E. (2009). *Intelligence and How to Get It: Why Schools and Cultures Count*. W. W. Horton & Company.
- Ravela, P. (2023). *¿Puede la escuela reducir las desigualdades? El aprendizaje durante los primeros dos años de vida*. <https://www.pedroravela.com/post/el-aprendizaje-durante-los-primeros-dos-a%C3%B1os-de-vida-y-la-desigualdad-educativa>
- Renaissance Learning. (2023). *What kids are reading: 2023 edition*. <https://www.renaissance.com/wkar>
- Ribeiro, D. (1986a). *O livro dos CIEPs*. Bloch Editores.
- (1986b). Revolución en la educación. El sistema escolar brasileño. *Nueva Sociedad*, (86), 22-32.

- Rose, M. (2005). *The Mind at Work. Valuing the Intelligence of the American Worker*. Viking Penguin.
- Tough, P. (2009). *Whatever it Takes. Geoffrey Canada's Quest to Change Harlem and America*. Mariner Books, Houghton Mifflin Harcourt.

Apéndice

En este apéndice se incluye un listado cercano a la producción completa del Dr. Felipe Martínez Rizo que supera los 200 materiales. Primero se presentan 24 libros en los que participó como actor único o principal; luego está un listado de 147 artículos científicos y ponencias en memorias y publicaciones seriadas. Finalmente se enlistan 74 capítulos en obras colectivas.

Libros (solo como autor único o principal)

- Martínez Rizo, F. (1990a). *El catecismo electrónico y el futuro del mono semiótico*. Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Martínez Rizo, F. y Escalera Jiménez, M. E. (1990b). *La educación básica en México. Diagnóstico de la Educación Básica en Aguascalientes 1983*. México, SEP-CONALTE.
- (1991a). *El oficio de investigador educativo*. Aguascalientes, UAA. 2ª ed. 1997.
- Martínez Rizo, F. et al. (1991b). *Metodología para el diseño y revisión de carreras*. Aguascalientes, UAA.
- (1992). La calidad de las instituciones de educación superior. Su evaluación y su promoción. *Cuadernos de Planeación Universitaria*, 3ª época, Año 6 (2). México, UNAM.
- (1993a). *La investigación educativa en la UAA*. Aguascalientes, UAA-PIIES.
- (1993b). *Publicaciones periódicas sobre educación*. Aguascalientes, UAA-PIIES.
- (1995a). *El Programa Interinstitucional de Investigaciones sobre Educación Superior 1992-95*. Aguascalientes, UAA-PIIES.
- (1995b). *Los posgrados en educación de la UAA*. Aguascalientes, UAA-PIIES.
- (1996). *La calidad de la educación en Aguascalientes. Diseño de un sistema de monitoreo*. Aguascalientes UAA-IEA.
- (2000a). *Nueve retos para la educación superior. Funciones, actores y estructuras*. México, ANUIES.
- Martínez Rizo, F. et al. (2000b). *El fomento de la investigación educativa*. Aguascalientes, UAA.
- (2002). *La federalización de la educación superior en México*. México, ANUIES.
- (2003). *Calidad y equidad en educación. 20 años de reflexiones*. México, Santillana.

- (2006). *Los cuatro primeros años. El INEE de 2002 a 2006*. México. INEE.
- (2008). *El proyecto de creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. México. INEE.
- (2012a). *La evaluación en el aula. Promesas y desafíos de la evaluación formativa*. Aguascalientes, UAA.
- (2012b). *La escuela y el futuro. Alegato por la esperanza*. Aguascalientes, UAA.
- (2016). *La evaluación de docentes de educación básica. Una revisión de la experiencia internacional*. México, INEE.
- (2020a). *El Nuevo Oficio del Investigador Educativo. Una introducción metodológica*. México-Aguascalientes. COMIE-UAA.
- (2020b). *Poesía para chicos y grandes*. Aguascalientes. UAA.
- (2022) *Historia para ciudadanos*. Aguascalientes, UAA.
- (2023). *Luces y sombras de la educación mexicana. Una perspectiva histórica*. México, UIA.
- (Por aparecer, 2024). *Ciencias para chicos y grandes*. Aguascalientes, UAA.

Artículos en revistas, memorias y publicaciones seriadas

- Martínez Rizo, F. (1979). Algunas técnicas para la planeación de la educación. Presentación y bibliografía. *Cuadernos de Planeación Universitaria*, N° 3, México, UNAM.
- (1980). La creación de nuevas carreras en las instituciones de ed. superior. Una metodología para la toma de decisiones. *Apuntes de Planeación*, N° 5, México, UNAM.
 - (1983). Experiencias de diseño curricular en la UAA 1973-83. *Cuadernos de Inv. Educativa*, N° 12, México, DIE.
 - (1983). La planeación de la educación superior en México 1968-82. *Revista de la ed. superior* (México, ANUIES) Vol. XII N° 1 (45), pp. 49-58.
 - (1983). El programa de investigación educativa de la UAA. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México, CEE) Vol. XIII N° 2, pp. 105-114.
 - (1983). Calidad y distribución de la educación. Estado del arte y bibliografía comentada. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* Vol. XIII N° 4, pp. 55-86.
 - (1984). El programa de investigación educativa de la UAA. *Reportes de Investigación de la UAA*. Serie Inv. Educativa, N° 1, agosto.

- (1984). Impacto de la descentralización educativa en educación superior. En *Memorias Coloquio Internacional sobre Ed. Superior*, Saltillo, UANE, 1984, pp. 59-76.
- (1985). El desarrollo de las habilidades intelectuales. *Desarrollo de la Inteligencia (CELADI, Montevideo)* N° 21, pp. 2-10.
- (1985). Procedimientos y técnicas de la investigación social y educativa. *Reportes de Investigación de la UAA. Serie Investigación Educativa* N° 3.
- (1986). La investigación educativa. Presentación y bibliografía. *Reportes de Investigación de la UAA. Serie Inv. Educativa* N° 6.
- (1986). Teoría de la ciencia y teoría del método. El estado de la discusión actual en ciencias del hombre. *Voz Universitaria (UAA)* Año VIII N° 28, pp. 5-24.
- (1986). La investigación educativa. Periodización mexicana y bibliografía mundial. *Foro Universitario*, N° 71 (octubre), pp. 17-36.
- Martínez Rizo, F. y Zorrilla, M. (1986). Las habilidades básicas de inv. educativa. *Reportes de Investigación de la UAA. Serie Inv. Educativa*, N° 9.
- (1986). La planeación educativa vista desde los estados. *Memoria del Coloquio sobre el estado actual de la ed. en México*, (CEE), México, Vol. 3 pp. 1-19.
- (1987). La descentralización y la planeación educativa en México. En 1ª Reunión Académica. Memoria, México, AMIE, pp. 99-114.
- Martínez Rizo, F. y Padilla, L. (1987). Programa de Formación de Profesores UAA. *Foro Nacional sobre Formación de Prof. Universitarios*. México, CISE-SEP-ANUIES.
- Martínez Rizo, F. y Carrillo F., I. (1988). Las causas de la deserción en la UAA. *Reportes de Investigación de la UAA. Serie Inv. Educativa*, N° 12.
- (1988). La distribución de la matrícula en las instituciones mexicanas de ed. Superior. *Revista de la Educación Superior (ANUIES)* Vol. XVII, N° 2 (66), pp. 107-119.
- Martínez Rizo, F. y E. Padilla, L. (1989). La formación de profesores en ed. superior. Marco de referencia conceptual. *Reportes de Investigación UAA. Serie Inv. Educativa*, N° 15.
- Martínez Rizo, F. y Escalera, M. (1989). Diagnóstico educativo de Aguascalientes 1983. *Reportes Investigación UAA. Serie Inv. Educativa*, N° 16-17.
- (1989). La sociología de la educación. Breve panorama y bibliografía. *Reportes de Investigación UAA. Serie Inv. Educativa*, N° 18.

- Arredondo, M. et al. (1989). Alcances del posgrado en educación en el país. *Ciencia y Desarrollo* (CONACYT), N° especial (septiembre) pp. 111-120.
- (1990). Assessing the quality of Higher Education: A Mexican perspective. En Banta T.W. et al., *Proceedings of the 2d. International Conference on Assessing Quality in Higher Education, The University of St. Andrews*, pp. 179-193.
- Martínez Rizo, F. y E. Padilla, L. (1990). Desarrollo de habilidades del pensamiento. Aspectos centrales y bibliografía. *Reportes de Investigación UAA. Serie Inv. Educativa*, N° 21.
- (1991). En busca de la equidad en educación. Dos experiencias inspiradoras. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (CEE) Vol. XXI, N° 1, pp. 95-101.
- Martínez Rizo, F. y Schmelkes, S. (1991). Los retos de modernización de la ed. básica. En *Memorias del 1er. Encuentro de Innovaciones en Ed. Básica*, México, Esfinge, pp. 135-143.
- Martínez Rizo, F. y Almeida, I. (1991). Experiencia e innovación en la UAA. *Reforma y Utopía* (U de G) N° 5 (octubre) pp. 57-64.
- (1991). The Controversy about Quantification in Social Research: An Extension of Gage's 'Historical' Sketch. *Educational Researcher* Vol. 20 (December) N° 9, pp. 9-12.
- (1991). Droga, alcohol y derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Serie Folletos*, N° 21.
- Martínez Rizo, F., Padilla, L. y Ramírez, D. (1991). Efecto de los cursos de formación pedagógica en la práctica docente de profesores universitarios. *Investigación y Ciencia* Año 2 (4): 4-11.
- (1991). El plan de desarrollo como investigación educativa en la UAA. *Investigación y Ciencia* Año 2 (diciembre) N° 4, pp. 19-21.
- (1991). Sugerencias para la evaluación de las instituciones de educación superior. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XX, N° 3 (79), pp. 121-133.
- (1991). La calidad de las instituciones de educación superior. Algunas hipótesis de trabajo. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XX N° 3 (79), pp. 173-192.
- (1992). La desigualdad educativa en México 1970-1990. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* Vol. XXII, N° 2, pp. 59-120.
- (1992). La gestión de recursos humanos en las universidades. *Reforma y Utopía*, N° 7, pp. 40-54.

- (1992). Education Counts. An indicators' system to monitor the nation's educational health. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* Vol. XXII N° 3, pp. 141-148.
- (1993). La descentralización de la ed. superior. *Universidad Futura*, N° 11: 39-51.
- (1993). Outcomes Assessment in a Mexican University. *Assessment Update*, Vol. 5 (July-August) No. 4, pp. 1-5.
- (1993) La evaluación de la calidad en las IES. Divertimento para Carlos Muñoz I. Regiones. *Revista Interdisciplinaria en Estudios Regionales*, Vol. I No. 2, pp. 41-55.
- (1993). Las desigualdades de la oferta y la demanda educativas. Pasado, presente y futuro de las políticas compensatorias. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXIII, No. 2, pp. 55-70.
- (1993). El doctorado interinstitucional en educación. En *Revista Latinoamericana Edos. Educativos*, Vol. XXIII, No. 4, pp. 139-162.
- (1993). La formación para la investigación: formación en posgrado y fuera de él. Memoria. *Debate de educación en postrimerías del siglo XX*. Morelia, IMCED, pp. 1-4.
- (1993). La polémica sobre la cuantificación en el campo de las ciencias del hombre. *Papers* (Universidad Autónoma de Barcelona), N° 42, pp. 13-34.
- Martínez Rizo, F. y Zorrilla F., M. (1994). La descentralización de la educación básica en Aguascalientes. *Universidad Futura*, Vol. 5, N° 14, pp. 51-63.
- (1994). La colaboración entre universidades y escuelas. Nota bibliográfica. *Universidad Futura*. Vol. 5, N° 14, pp. 64-66.
- (1994). *La función docente en México antes y después de la descentralización*. En *Hacia dónde va la educación pública*. Memoria del seminario de análisis sobre política educativa nacional, México, Fund. SNTE, Tomo II, pp. 281-293.
- (1995). The roles of Federal and Regional Governments in the Management of Educational Systems. En *Education in a Federal System*. Paris, OCDE, pp. 99-110.
- (1996). Estrategias de búsqueda de calidad en las instituciones de educación superior. *Reforma y Utopía*, N° 15, pp. 63-72.
- Martínez Rizo, F. et al. (1996). Programa de Desarrollo a la Investigación Educativa. Propuesta del COMIE y el PIIES al CONACYT y SEP. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 1, No. 1, pp. 479-499.
- (1997) La calidad de la educación. IEA, Aguascalientes. Cuad. de Consulta N° 1.

- (1997). La metodología de la investigación y los límites del conocimiento humano. En *Caleidoscopio* (Aguascalientes, UAA) Vol. 1, N° 1, 1997, pp. 95-111.
- Latapí S., Pablo, de Ibarrola, M., Ezpeleta, J., Gómez, Palacio M. y Martínez Rizo, F. (1998). La inv. educativa en la UPN: una evaluación. *Perfiles Educativos*. Vol. XIX, N° 78, pp. 3-23.
- (1998). Institutional Evaluation in Mexican Higher Education. *QA. INQAAHE*. N° 16, (July) pp. 14-15.
- (1998). Vinculación: nuevo nombre de un viejo reto. *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXVII, N° 108, pp. 81-91.
- (1999). ¿Es posible una formación sistemática para la investigación educativa? *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 1, No. 1, pp. 1-6.
- (1999). Actividades de capacitación para la evaluación. Experiencias en el sistema mexicano de educación superior. En *Los cuadernos IGLU-Les cahiers IGLU-IGLU Papers-Os cadernos IGLU* (Quebec), No. 5 (octubre), pp. 32-38.
- (1999). El sistema educativo como objeto de estudio de las ciencias sociales. *IV Congreso Nacional de Investigación Educativa. Conferencias magistrales*. México, COMIE, pp. 225-237.
- (1999). La RES en el panorama editorial mexicano. *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXVIII, No. 111, pp.101-108.
- (1999). ¿Es en verdad buena la eficiencia de su institución? En busca de alternativas equitativas de evaluación, a propósito de la propuesta de Alexander Astin. *Revista de la Ed. Superior*. Vol. XXVIII, N° 112, pp. 173-181.
- (2000). La REMIE y la consolidación de la investigación educativa en México. *Rev. Mexicana Inv. Educativa*. Vol. 5, No. 9, pp. 137-146.
- (2000). Exigencias de calidad de instrumentos de evaluación. Comparación de las tradiciones llamadas cuantitativa y cualitativa. *Caleidoscopio*. N° 7 pp. 49-57.
- (2000). La dimensión social de la educación. Acercamientos sociológicos, antropológicos, demográficos y económicos. *Reportes de Investigación UAA. Serie Inv. Educativa*, N° 38. Aguascalientes, UAA.
- (2000). La ANUIES y la educación superior mexicana. *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXIX No. 116, pp. 21-30.
- (2000). Las estadísticas educativas. *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXIX, N° 116, pp. 125-130.
- (2000). La formación integral de los alumnos. Un reto para las universidades mexicanas del siglo XXI. *Trayectorias* (UANL) Año 2 (mayo-agosto) N° 3, pp. 59-67.

- (2000). La investigación educativa en México a fines de los 90. *VV, Conferencias magistrales del V Congreso Nacional de Investigación Educativa*. COMIE, pp. 433-441.
- (2001). La educación en la plataforma electoral y en el gobierno de Vicente Fox. *El Cotidiano*. UAM. N° 105 (enero-febrero) pp. 90-96.
- (2001). Las estadísticas educativas y las comparaciones internacionales. *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXX, N° 117, pp. 133-138.
- (2001). El doctorado interinstitucional en educación de la UAA. Reflexiones sobre una experiencia. *Revista Mexicana de Inv. Educativa*, N° 12, pp. 335-370.
- (2001). La explosión demográfica. La comprensión de los procesos de crecimiento geométrico. *Caleidoscopio*, Vol. 5, N° 9, pp. 7-36.
- (2001). Federalización y subsistemas estatales de ed. superior. Las políticas educativas mexicanas en los años 90. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. No. 13, pp. 425-453.
- (2001). La federalización de la educación superior en México. *Ponencia in extenso en Memoria del VI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. CD ROM COMIE.
- (2001). Evaluación educativa y pruebas estandarizadas. Elementos para enriquecer el debate. *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXX, N° 120, pp. 71-85.
- (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después del 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 27 (septiembre-diciembre 2001) pp. 35-56.
- (2002). Consideraciones sobre la interpretación de las medidas. El caso de los coeficientes de Gini y de correlación. *Caleidoscopio*. N° 11 (enero-junio), pp. 45-71.
- (2002). Las disputas entre paradigmas en la investigación educativa. *Revista Española de Pedagogía*. Año LX, N° 221, pp. 27-49.
- (2002). Las evaluaciones objetivas en gran escala. Lecciones de la experiencia internacional. En *Memoria del V Foro de Evaluación Educativa*. CENEVAL-IIDE-UABC.
- (2002). Nueva visita al país de la desigualdad. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. VII, N° 16 (septiembre-diciembre), pp. 415-443.
- (2003). La desigualdad educativa en México 1970-2000. *Reportes de Investigación UAA. Serie Inv. Educativas*.
- (2004). Los Resultados de las Pruebas PISA. Elementos para su Interpretación. *Cuadernos de Investigación*, N° 1. México, INEE. Págs. 1-24.

- (2004). Presente y Futuro de la Evaluación Educativa en México. *Jornadas Eval. Educativa. Memoria*. México, INEE, pp. 13-19.
- (2004). La Comparabilidad de los Resultados de las Pruebas Nacionales de Lectura y Matemáticas 1998-2003. *Cuad. de Investigación* 10. México, INEE pp. 1-31.
- (2004). Pruebas y Rendición de Cuentas. *Cuadernos de Investigación*, N° 12. México, INEE. Pp. 1-23.
- (2004). Panorama Educativo 2004. La edición 2004 de Education at a Glance. Presentación general y lecciones para México. *Cuadernos de Investigación*, N° 13. México, INEE. Pp. 1-28.
- (2004). ¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, N° 23 pp. 817-839.
- (2005). El diseño de sistemas de indicadores educativos: consideraciones teórico-metodológicas. *Cuadernos de Investigación*, N° 14. México, INEE. pp. 1-26.
- (2005). Sobre la difusión de resultados por escuela. *Cuadernos de Investigación*, N° 15. México, INEE. Pp. 1-26.
- (2005). La telesecundaria mexicana. Desarrollo y problemática actual. *Cuadernos de Investigación*, N° 16. México, INEE. pp. 1-28.
- (2005). La secundaria. Lecciones de la historia y la experiencia internacional para los retos del presente. *Serie de Documentos de Trabajo Análisis y Evidencia para el Fortalecimiento de la Educación y el Sector Educativo*. México, SEP.
- (2005). La Educación Mexicana en Education at a Glance 2005. *Cuadernos de Investigación*, N° 18. México, INEE. pp. 1-37.
- (2006). PISA en América Latina: lecciones a partir de la experiencia de México 2000-2006. *Revista de Educación*. Min. Educación y Ciencia, Madrid. N° extra: 153-167.
- (2006). El sistema nacional de evaluación de México. En *Seminario Internacional de Evaluación de la Educación*. Memoria. Cartagena, Colombia. ICFES.
- (2006). Pruebas de selección y para evaluar escuelas. Nuevas consideraciones sobre su uso y la difusión de resultados. *Cuad. de Investigación*, N° 21. México, INEE.
- (2006). Las primarias comunitarias y su desempeño. Consideraciones a partir del estudio comparativo 2000-2005. *Cuad. de Investigación*, N° 23. México, INEE.

- (2006). La educación básica en México y Corea del Sur: lecciones para las políticas públicas. *Transatlántica de Educación*. Año I, Vol. 1, pp. 119-131.
- (2006). *La educación básica en México y su calidad. Una visión a partir del trabajo del INEE*. Varios, Documento de Discusión. Educar es el camino. IV Congreso Nacional de Educación. México, SNTE. Tomo I pp. 167-216.
- Martínez Rizo, F. y Backhoff, E. (2006). *Las pruebas Excale en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa*. Memoria del VII Foro Nacional de Educación del CENEVAL. San Luis Potosí.
- (2007). *Los resultados de los centros educativos en PISA. Reflexiones a partir de México y América Latina. Centros educativos de éxito: análisis e investigaciones a partir de los informes PISA*. Madrid, Santillana, pp. 115-121.
- Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F., Aylwin, M., y Wolf, L. (2008) *Las evaluaciones que América Latina necesita*. PREAL, Cuadernos N° 40.
- (2007). La educación en México y Corea del Sur. *Cuadernos de Investigación*, N° 27, pp. 1-48. México, INEE.
- (2007) El INEE y la investigación educativa. *Cuadernos de Investigación*, N° 28, pp. 1-32. México, INEE.
- (2007). Propuesta metodológica para desarrollar un sistema de indicadores para evaluar la calidad de la educación en México. En Varios. *Seminario Internacional de Indicadores Educativos. Memoria*. México. INEE. Julio 9, 2007.
- (2007). La inspección educativa y la evaluación integral de la educación básica. Memoria, La Inspección de Educación y la evaluación de los procesos de enseñanza aprendizaje. *Nuevas perspectivas de la formación profesional*. Madrid, octubre 24-26.
- (2008). El INEE de 2002 a 2008: una autoevaluación. *Cuadernos de Investigación*, N° 31, pp. 1-39. México, INEE.
- (2008) Las evaluaciones educativas en América Latina. *Cuadernos de Investigación*, N° 32, pp. 1-28. México, INEE.
- (2009). La evaluación en aula con propósitos formativos y en gran escala: hacia un sistema más equilibrado. *Revista Electrónica de Inv. Educativa*. Vol. 11, N° 2.
- (2009). ¿Puede la escuela reducir las desigualdades de rendimiento? *Páginas de educación*. Año 2, N° 2, pp. 7-27. Montevideo, UCU.
- (2009). *El hombre que cuidaba la utopía*. Varios. X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Conferencias Magistrales. México, COMIE, pp. 587-594.

- (2010). Los indicadores como herramienta para la evaluación de la calidad de los sistemas educativos. *Sinéctica*. N° 35, julio-diciembre, pp. 1-17.
 - (2011). Los rankings de universidades: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*. Vol. XL N° 1 (enero-marzo), pp. 77-97.
 - (2011). La Revista Mexicana de Investigación Educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 16, Número especial, pp. 73-85.
 - (2012). La evaluación formativa del aprendizaje en el aula en la bibliografía en inglés y francés. Revisión de literatura. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 17, N° 54, pp. 849-875.
 - (2012). Investigación empírica sobre el impacto de la EF. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 14 (1), 1-15.
 - (2012). Procedimientos para el estudio de las prácticas docentes. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*. Vol. 18, N° 1.
 - (2012). ¿Qué es una buena escuela? Credo de un evaluador. *Diálogos sobre Educación. Temas actuales en Investigación Educativa* (UdeG). Año 3, N° 6.
 - (2012). Contextos vulnerables: las aportaciones de la evaluación. Bordón. *Revista de Pedagogía*. Vol. 64, N° 2, pp. 41-50.
 - (2012). Las desigualdades en la educación básica. *Perfiles Educativos*. Vol. XXXIV, N° Especial, pp. 29-46.
 - (2013). El reto de cambiar las prácticas de evaluación en aula de maestros de primaria. *Alternativas. Espacio Pedagógico* (Argentina). Año 17, N° 66-67, pp. 43-59.
 - (2013). Las dificultades para implementar la evaluación formativa. *Perfiles Educativos*. Vol. XXXV, N° 139, pp. 128-150.
 - (2013). El futuro de la evaluación educativa. *Sinéctica*, N° 40, pp. 45-55.
 - (2013). Los sistemas nacionales de indicadores como instrumentos de transparencia: limitaciones y posibilidades. Participación Educativa. *Revista del Consejo Escolar del Estado*. 2ª Época, Vol. 2, N° 3, pp.67-73.
- 374 Martínez Rizo, F. y Ruiz Cuéllar, G. (2013) Uso formativo de la evaluación para mejorar el aprendizaje. Estado del conocimiento y diagnóstico de prácticas de maestros de primaria. *Rev. Eval. Educativa*, Vol. 2 (2), pp. 24-47.

- Martínez Rizo, F. y Mercado S., A. (2014). Exámenes aplicados y tareas asignadas en primarias de Nuevo León. En *Memoria de resúmenes. 14° Seminario de Investigación*. Aguascalientes, UAA, pp. 351-357.
- Mercado S., A. y Martínez Rizo, F. (2014). Evidencias de prácticas de evaluación de un grupo de maestros de primarias de Nuevo León. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. XIX, N° 61 (abril-junio), pp. 537-567.
- Martínez Rizo, F. y Mercado S., A. (2015). Estudios sobre prácticas de evaluación en aula. Revisión de literatura. *Revista Electrónica de Inv. Educativa*. Vol. 17 (1): 17-32.
- (2015). La evaluación de maestros en 13 países latinoamericanos. En AIDIPE, ed. Investigar con y para la sociedad (Vol. 2, pp. 1294-1303). *Memoria del XVII Congreso Internacional de Eval. Educativa*. Cádiz, Bubok.
- (2015). Evaluación docente en México: oportunidad para mejorar la educación. Educación e Investigación. CIEM 2015. *Memoria 6° Congreso Internac. Educ. Multidisciplinario*. (Pp. 43-48). México, Horson Ed.
- (2016). El desarrollo de la educación Media Superior: una perspectiva histórica. *Caleidoscopio*. Año 18, N° 33, pp. 249-274.
- (2016). El buen maestro: entre lo deseable y lo posible. RED. *Revista de Evaluación para docentes y directivos*. (INEE) Año 2, N° 4, pp. 41-53.
- (2016). Impacto de las pruebas en gran escala en contextos de débil tradición técnica: Experiencia de México y el Grupo Iberoamericano de PISA. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa (RELIEVE)*. Vol. 22 (1), Art. M0.
- Martínez Rizo, F. y Silva Guerrero, J. E. (2016). Impact of large-scale assessment on Mexico's educational policy. *Research Papers on Education*, DOI 10.1080/02671522.2016.1225352.
- García Medina, A. M., Martínez Rizo, F. y Cordero A., G. (2016). Análisis del Funcionamiento Diferencial de los Ítems del Excale de Matemáticas para Tercero de Secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. XXI, N° 71, pp. 1191-1220.
- Flores Crespo, P., Blanco, E., Cárdenas, S., Cordero, G., Díaz-Barriga, F., Jiménez, Y., Martínez Rizo, F. y Ornelas, C. (2016). ¿Por qué no mejora la calidad de la educación básica? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. XXI, N° 71, pp. 1295-1303.
- (2018). ¿Por qué es tan difícil mejorar los niveles de aprendizaje? *Perfiles Educativos*. Vol. XL, N° 159, pp. 162-176.

- (2018). Las evaluaciones y su uso para sustentar políticas. El caso de las pruebas PISA y el Informe McKinsey. *Reformas y Políticas Educativas*. N° 3, pp. 53-74.
- Chavez Ruiz, Y. y Martínez Rizo, F. (2018). Evaluar para aprender: hacer más compleja la tarea a los alumnos. *Educación Matemática*. Vol. 30, N° 3, pp. 203-238.
- (2018). La preocupación por la calidad de la educación y su valor social. *Revista Fuentes*, Vol. 20, N° 2, pp. 17-27.
- (2018). Reflexiones sobre las políticas educativas. *Revista Latinoamericana de Edos. Educativos*. Vol. XLVIII, N° 2, pp. 71-96.
- Ramírez Esperón, Ma. Eugenia, Páez, D. A., Eudave Muñoz, D., y Martínez Rizo, F. (2019). El aprendizaje autónomo, favorecedor de la experiencia adaptativa en alumnos y docentes: la división con números decimales. *Educación Matemática*, 31(1), pp. 38-65.
- (2019). La escuela, ¿gran igualadora o mecanismo de reproducción? La desigualdad social y educativa más de 50 años después de Coleman. *Revista Latinoamericana de Edos. Educativos*. Vol. XLIX, N° 2, pp. 253-284.
- Serrano Antúnez, A. y Martínez Rizo, F. (2021). Implicaciones éticas de videograbación en investigaciones sobre práctica docente. *Dilemas Contemporáneos. Educación, Política y Valores*. Año VIII N° 3, Art. 5.
- (2021). Aprendizaje, enseñanza, conocimiento: tres acepciones del constructivismo. Implicaciones para docencia. *Perfiles Educativos*. Vol. 43 (174) 170-185.
- (2022). La enseñanza de cultura científica en la escuela: por qué falla; cómo mejorar. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 27, N° 93, pp. 15-45.
- (2023). ¿La Tierra, es plana o redonda? Góndola, *Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias*. Vol. 18, N° 2, pp. 331-340. <https://doi.org/10.14483/23464712.18776>
- (2023). Creación del COMIE y su impacto en el contexto educativo nacional. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Dossier “30 años del COMIE: voces, huellas y perspectivas”. Vol. XXVIII, N° 99, pp. 1167-1181.
- (2024). Ideas para un sistema educativo que promueva la equidad. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. LIV, N° 2 (septiembre).

Capítulos en obras colectivas

- (1988). Evaluación y prospectiva en la formación de profesores. En Zarzar, C., ed., *Formación de profesores universitarios*, México, Nueva Imagen-SEP, pp. 81-94.
- (1989). Guía bibliográfica para el estudio de la deserción escolar. En Varios, *Trayectoria escolar en la educación superior*, México, ANUIES, pp. 85-92.
- (1989). Diseño de investigación para estudio de la deserción. Enfoque cuantitativo transversal. Varios, *Trayectoria escolar en la ed. superior*, México, ANUIES, 281-294.
- (1990). Calidad de la educación superior. El caso de la UAA. En Varios, *Calidad de la docencia universitaria en A. Latina y el Caribe*, Santiago, CINDA, pp. 131-146.
- (1990). La descentralización educativa. En Cueli J. ed., *Valores y metas de la educación en México*, México, SEP-La Jornada, pp. 159-162. 165 págs.
- (1990). La continuidad entre los niveles de la educación básica. En Bracho T., comp., *La modernización educativa en perspectiva*, México, FLACSO, pp. 105-112.
- (1991). Aspectos económicos, políticos y sociales de la educación en el contexto de la crisis. En Villa Lever Lorenza ed., *Perspectivas de la investigación en educación*, Guadalajara, UdeG, pp. 29-33.
- (1992). Assessing the Quality of Higher Education: A Mexican Perspective. En Nugent M. y J. L. Ratcliff eds., *International Working Conference on Measurements of Quality in Higher Education*, NCPTLA, Penn State University, pp. 81-94. 111 págs.
- (1992). La formación de docentes en las instituciones de educación superior. En Varios, *La educación en México*, Celaya, ITR, pp. 17-28.
- (1993). La sobrenumeración de la matrícula en las instituciones de educación superior. En Fernández, A. y L. Santini, *Dos Décadas de Planeación de la Educación Superior*, México, ANUIES, pp. 129-139.
- (1994). La educación universitaria y la enseñanza de los derechos humanos. En Papadimitriou Greta, Ed., *La educación para la paz y los derechos humanos*, Ags., UAA-ICA, pp. 25-52.
- (1995). El financiamiento de la universidad pública mexicana. Ideas a partir de la experiencia de la UAA. En Cordera, R. y Pantoja, D., Coords. *El financiamiento de las universidades*, México, CESU-UNAM, pp. 41-46.

- (1996). La inv. educativa en México en el contexto latinoamericano. En de Landsheere G., *La investigación educativa en el mundo*, México, FCE, pp. 347-380.
- (1997). La calidad de la educación superior mexicana y su evaluación. Tendencias y políticas públicas en los 90. En Ortega Salazar, S. y D. Lorey, Eds. *Crisis y cambio de la ed. superior en México*. México, UAM-Limusa, pp. 97-118.
- (1997). La formación de investigadores en el 2° Congreso Nacional de Inv. Educativa. En Weiss, E. y R. Maggi, Coord., *Síntesis y perspectivas de investigaciones sobre educación en México 1982-1992*. México, COMIE, 93-117.
- (1998). La experiencia de la UAA. En Varios, *Transformación de la universidad pública en los 90*. México. ANUIES, pp. 57-90.
- (1998). La planeación y la evaluación de la educación. En Latapí S., Pablo Ed., *Un siglo de educación en México*. México, FCE-CONACULTA, Vol. I, pp. 283-318.
- (1998). La experiencia de la UAA. En Malo, Salvador y A. Velázquez J., Eds. *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*. México. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 457-488.
- (2000). Consideraciones sobre la evaluación del personal académico por parte de los alumnos. En *Evaluación del desempeño del personal académico. Análisis y propuesta de metodología básica*. México, ANUIES, pp. 129-137.
- (2000). La evaluación del personal académico. En busca de sistemas de orientación sintética. En *Evaluación del desempeño del personal académico. Análisis y propuesta de metodología básica*. México, ANUIES, pp. 163-175.
- (2000). Revisar para renovar. Barba, Bonifacio, Coord. *Origen y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1973-1998*. Aguascalientes, UAA: 235-251.
- (2001). Hacia la equidad en educación. Educación y justicia en la obra de Pablo Latapí (1963-1997). Ornelas, C. Coord. *Investigación y política educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México, Santillana, pp. 107-133.
- (2001). Estudio de la eficiencia terminal en cohortes aparentes. En VV, *Deserción, Rezago y Eficiencia Terminal en las IES*. México, ANUIES, pp. 25-49.
- (2001). Sistemas de información para el estudio de las trayectorias escolares. En VV, *Deserción, Rezago y Eficiencia Terminal en IES*. México, ANUIES, pp. 75-93.
- (2001). La UNAM y el CENEVAL. En Mendoza, Javier, P. Latapí Sarre y R. Rodríguez, Coords. *La UNAM. El debate pendiente*. México, CESU-Plaza y Valdés, pp. 71-75.

- (2002). Calidad evaluación y valores. En Ornelas, Carlos Ed. *Valores, calidad y educación*. México. Santillana, pp. 101-118.
- (2002). Características deseables del INEE. Varios, *La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación*. México, M. Á. Porrúa-SEP, pp. 191-196.
- (2002). Anteproyecto. Inst. Nacional para Evaluación de la Educación. En Varios, *La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación*. México, M. Á. Porrúa-SEP, pp. 27-87.
- (2002). Anexos 1 y 2. Revisión de literatura y Bibliografía. En Varios, *La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación*. México, Miguel Ángel Porrúa-SEP, pp. 305-454.
- (2003). El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En Bertussi, Guadalupe T. (coord.) *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*. México. Univ. Pedagógica Nacional, pp. 299-310.
- (2003). Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de calidad educativa. Varios, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las eval. de la calidad educativa*. Buenos Aires. IPE-UNESCO, pp. 133-145. 194 págs.
- (2003). El departamento de educación de 1978 a 2003. En Ramírez G., María de los Dolores (coord.) *El Departamento de Educación. Veinticinco Años de Historia*. Aguascalientes. UAA, pp. 32-39.
- (2003). Proyecciones de matrícula del sistema escolar y rezago del sistema educativo al 2006 y 2025. En Latapí S., Pablo y M. Ulloa. *Metodología de la planeación de la educación básica. Manual para estados de la República Mexicana*. México. FCE, pp. 129-152.
- (2004). La educación, la investigación educativa y la psicología. En Castañeda F., Sandra Ed. *Educación, aprendizaje y cognición. Teoría en la práctica*. México, El Manual Moderno, pp. 3-13.
- (2006). Calidad, en vías de desarrollo. En Cherem S., Silvia (ed.) *Examen final. La educación en México, 2000-2006*. Tomo II. La voz de los expertos. México. FCE, pp. 67-80.
- (2006). Conclusiones. En Varios, *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana. Informe anual sobre la calidad de la educación básica en México 2006*. México. INEE.
- (2007). Marco conceptual y metodológico. En Martínez Rizo, F. et al. *Propuesta y experiencias para desarrollar un sistema nacional de indicadores educativos*. México. INEE, pp. 59-88.

- (2007). La relación entre calidad y equidad. Capítulo 5. Varios, *La educación de las poblaciones vulnerables. Informe Anual 2007*. México, INEE. Págs. 121-135.
- (2007). Consideraciones desde perspectiva filosófica. En Varios, *Notas sobre autonomía universitaria. Visión de los protagonistas*. Aguascalientes, UAA, págs. 81-99.
- (2008). Conclusiones. En Varios, *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2006. Resultados Nacionales*. México. INEE.
- (2009). La evaluación de la calidad de los sistemas educativos. Propuesta de un modelo. En Martín, E. y F. Martínez Rizo, Coords. *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid. OEI-Fundación Santillana, pp. 27-39.
- Martínez Rizo, F. y Santos del Real, A. (2009). Consideraciones sobre evaluación educativa. De Alba Alicia, ed. *¿Qué dice la investigación educativa?* México. COMIE, pp. 265-304.
- (2009). Huellas claras e indelebles, en Latapí Sarre, Pablo y Susana Quintanilla, *Finale Prestissimo. Pensamientos, vivencias y testimonios*. México. FCE, pp. 257-263.
- (2009). La formación de profesores en la UAA: los primeros pasos. En Jiménez Gómez Loza, María y Jesús Martínez R. V., Coords. (2009). *Testimonios docentes y la formación de profesores en la UAA*. Aguascalientes, UAA, pp. 83-91.
- (2009). La tensión entre calidad y equidad en educación. En Rubio Oca, Julio y A. Mungaray Lagarda Coords. *El reto de la equidad en la educación mexicana*. México. Univ. A. de Baja California-M. Ángel Porrúa, pp. 127-145.
- (2010). Assessment Practice in Policy Context: Latin American Countries. Paterson, P., E. Baker y B. McGaw, eds. *International Encyclopedia of Education*, 3rd Ed. Amsterdam-New York. Elsevier-Academic Press. Vol. 3, pp. 479-485.
- Martínez Rizo, F. y Blanco, E. (2010). La evaluación educativa. Experiencias, avances y desafíos. En Arnaut, Alberto y Silvia Giorguli, eds. *Educación. Colección Los grandes problemas de México, Vol. V*. México. El Colegio de México, pp. 89-123.
- (2010). *La relación de Pablo Latapí con la Universidad Autónoma de Aguascalientes*. Presentación de Martínez Rizo F., coord. Pablo Latapí Sarre en la UAA. Aguascalientes. UAA, pp. 13-22.
- (2010). Influencia en planeación-investigación educativa. En Martínez Rizo F., coord. *Pablo Latapí en la UAA*. Aguascalientes. UAA, pp. 97-110.

- Martínez Rizo, F. y Blanco, E. (2012). La evaluación educativa. Experiencias, avances y desafíos. Ordorica, M. y Prudhomme, J. F., coord. *Los grandes problemas de México*. Ed. abreviada. México. El Colegio de México, pp. 145-148.
- (2012). Usos y abusos de la evaluación educativa. Experiencias de México. En María Castro Morera, coord. *Elogio a la pedagogía científica. Un "Liber amicorum" para Arturo de la Orden Hoz*. Madrid, Edición de autor, pp. 347-368.
- (2012). *El proyecto del INEE y sus primeros años*. En INEE: *Una década de evaluación 2002- 2012*. México, INEE, pp. 16-23.
- (2012). El futuro de la educación media superior. En Martínez Espinoza Miguel Ángel, coord., *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*. México, FCE-SEP, pp. 220-287.
- (2012). Las competencias y su evaluación. Nuevas y viejas ideas en educación. Varios, 3er. *Encuentro Internacional Educativo. Gestión del currículo por competencias. E. electrónica*. Ags., UAA-BUAP, pp. 26-41.
- (2012). ¿Evaluar, para qué? En Solana, Fernando, coord. *Educación bajo la lupa*. México, Siglo XXI.
- (2013). Los indicadores y su construcción: qué esperar y qué cuidar. En Kisilevsky, Marta y E. Roca, Coords. *Indicadores, metas y políticas educativas*. Madrid. OEI-Santillana, pp. 31-46.
- (2013). Evaluación de docentes, mejora profesional y de la educación. En IESME, *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2013. Desarrollo profesional docente y mejora de educación*. Madrid, OEI, pp. 225-273.
- (2014). El estudio de las prácticas docentes. En Guadalupe Ruiz Cuéllar, coord. *Acercamientos empíricos a las prácticas de evaluación en el aula en la Educación Básica*. Aguascalientes, UAA, pp. 17-71.
- Martínez Rizo, F. y Mercado Salas, A. (2014). Exámenes aplicados y tareas asignadas en primarias de Nuevo León. En Ruiz Cuéllar, G., coord. *Acercamientos empíricos a las prácticas de eval. en el aula en Educación Básica*. Aguascalientes, UAA, pp. 143-204.
- (2015). La ANUIES y la construcción del sistema de educación superior. Papel de la planeación y la evaluación. En Álvarez Mendiola, G. (Coord.). *La ANUIES y la construcción de políticas de ed. sup. 1950-2015*, pp. 121-142. México, ANUIES.
- (2015). La evaluación del desempeño docente. Una propuesta para la educación básica en México. En Guevara Niebla, G. et al. (Coords.). *La evaluación docente en México* [Págs. 64-95]. México, INEE-FCE. ISBN 978-6077675-75-4.

- García Medina, A. M., Martínez Rizo, F., Cordero Arroyo G. y Caso Niebla, J. (2016). Evolución del concepto de validez en la medición educativa. En Luna Serrano E., y Cordero Arroyo G. (Coords.) *Contribuciones a la evaluación educativa desde la formación doctoral* [Págs. 15-46]. UABC y U de G. Guadalajara: Editorial Universitaria.
- (2016). Consideraciones sobre el uso de resultados de pruebas en gran escala para sustentar las políticas educativas. En Corona, Sarah (Ed.). *Diálogos educativos dentro y fuera del aula*. [Págs. 65-84]. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- (2018). Políticas y reformas educativas. En Camacho Sandoval S. (Coord.). *La lechuza extraviada. Desencuentros: reformas educativas y magisterio* [Págs. 87-94]. México: U. Autónoma de Aguascalientes.
- (2018). Lecciones para México y América Latina. En de Ibarrola, María (Coord.). *Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos y debates*. [Págs. 309-317]. México, FCE-INEE.
- (2018). La Universidad Autónoma de Aguascalientes en 2018. En Moreno Ramos, V. (Coord.). *40° Aniversario de la Licenciatura en Asesoría Psicopedagógica en la UAA 1978-2018*. [Págs. 15-17]. Aguascalientes, UAA.
- García Medina, M., Martínez Rizo, F., Cordero Arroyo, G. y Caso Niebla, J. (2018). Técnicas de pensamiento en voz alta, herramienta para tener evidencias de validez en instrumentos de evaluación [81-101]. Jiménez Moreno A. y Luna Serrano E. (Coords.). *Evaluación educativa: experiencias de inv. en posgrado*. Hermosillo: Quartuppi.
- (2020). Autonomía universitaria. Antecedentes, retos y perspectivas. En Martínez Rizo, F. (Coord.) *La autonomía en la coyuntura actual* [Págs. 25-71]. Aguascalientes: UAA.
- (2020). Recapitulación y algunas ideas para continuar el diálogo. En Martínez Rizo, F. (Coord.) *La autonomía en la coyuntura actual* [Págs. 199-213]. Aguascalientes: UAA.
- (2020). El futuro de la EMS. Retos de la universalización. En *Memorias del Congreso Iberoamericano de Educación Media Superior*. Veracruz: U. Veracruzana.
- (2022). Retos de la universalización de la educación media superior. En Aguirre Juárez, Andrés, y Ramírez Martinell, Alberto (Coords.) *La Educación Media Superior ante la Nueva Escuela Mexicana* [Págs. 38-49]. Veracruz, COBAEV.

- (2022). La investigación educativa en Aguascalientes. En Guzmán, C., Reyes, J. A. y Pérez, J. A. (Coords.) (2022). *Estado de la educación en Aguascalientes: líneas de inv. educativa* [Págs. 11-30]. Aguascalientes, Pie Rojo Ediciones.
- (2022). *Ejemplar trayectoria de un gran investigador. A propósito de libro de Carlos Muñoz Izquierdo. 20° Aniversario*, INIDEducación [Págs. 60-67]. México: UIA.
- (2024). La educación media superior ayer, hoy y mañana. En F. Bustos (Coord) *Retos de la Nueva Escuela Mexicana*. Colección Apuntes Académicos, Veracruz, Cobaev.

Ediciones Cobaev

Mario Jareda Meseguer
Coordinación general

Alfredo Hernández Sánchez
Corrección y estilo

Edgar López Peña
Concepto editorial y diseño

Alberto Sirio Torres Cruz
Realidad aumentada



El libro *De la Educación Básica a la Superior: investigación y políticas*. Felipe Martínez Rizo está dedicado a los docentes de la Educación Básica, Media Superior y Superior del país, así como a estudiantes de posgrado, investigadores, hacedores de política y otros actores educativos en formación o con intereses en el sistema educativo nacional.

El libro pretende acercar a sus lectores a la visión que Felipe Martínez Rizo tiene sobre la educación en México.

Los materiales que se incluyeron en esta antología y los que no están, pero que se mencionan en las referencias o en el estudio introductorio, resultan ser una invitación a la lectura de la trayectoria de este prolífico autor.

Felipe Martínez Rizo ha dedicado gran parte de su vida profesional a la reflexión, a la investigación, a la asesoría y a la ejecución y seguimiento de políticas públicas sobre la evaluación en la educación, sobre su sentido, sobre su relación con los niveles de aprendizaje, con los *rankings* educativos, con la autonomía universitaria y con el carácter histórico y prospectivo de la educación.

Este libro es resultado de la colaboración entre el Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz y el Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la Universidad Veracruzana, instituciones que vieron con interés la realización de esta antología sobre el trabajo de Felipe Martínez Rizo.

Dada la importancia del tema y el alcance de esta colección, esperamos alcanzar lectores en distintas partes del país.



VERACRUZ
GOBIERNO
DEL ESTADO



SEV
Secretaría
de Educación

SEMSys
Subsecretaría de Educación
Media Superior y Superior

COBAEV
Colegio de Bachilleres
del Estado de Veracruz



FORMANDO
CIUDADANOS Y CIUDADANAS
DEL MUNDO



Portada AR

<http://apuntesacademicos.cobaev.edu.mx/libros/>