LA EDUCACIÓN Y LOS RETOS DE 2018

HUGO CASANOVA CARDIEL
COORDINADOR

La educación y los retos de 2018:
una visión académica

La educación y los retos de 2018:
una visión académica

Adrián Acosta
Ángel Díaz Barriga
María de Ibarrola
Romualdo López Zárate
Javier Mendoza
Hugo Casanova
Humberto Muñoz
Imanol Ordorika
Mario Rueda
Roberto Rodríguez
Rosa María Torres

Hugo Casanova (coord.)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México 2018

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas
Nombres: Acosta Silva, Adrián, autor. | Díaz Barriga, Ángel, autor. | Ibarrola, María de, autor. | López Zárate, Romualdo, autor. | Mendoza Rojas, Javier, autor. | Muñoz García, Humberto, autor. | Ordorika Sacristán, Imanol, 1958- , autor. | Rueda Beltrán, Mario, autor. | Rodríguez, Roberto, autor. | Torres Hernández, Rosa María, autor. | Casanova Cardiel, Hugo, editor.
Título: *La educación y los retos de 2018: una visión académica* / Adrián Acosta, Ángel Díaz Barriga, María de Ibarrola, Romualdo López Zárate, Javier Mendoza, Humberto Muñoz, Imanol Ordorika, Mario Rueda, Roberto Rodríguez, Rosa María Torres ; Hugo Casanova (coord.).
Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
Identificadores: LIBRUNAM 2000250 | ISBN: 978-607-30-0483-1
Temas: Cambio educativo – México. | Educación y Estado – México. | Educación básica – México. | Educación superior – México. | Universidades públicas – México. |Educación – México.
Clasificación: LCC LA422.E3845 2018 | DDC 370.972—dc23

Primera edición: 18 de mayo de 2018

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510, Ciudad de México

ISBN de la obra: 978-607-30-0483-1

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin autorización escrita del legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Prólogo 9
Leonardo Lomelí Vanegas

Pensar la educación hoy 13
Hugo Casanova Cardiel

Notas para una agenda educativa nacional. 37

I. RETOS Y PERSPECTIVAS
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido
y la búsqueda de un contenido pedagógico. 47
Ángel Díaz Barriga Casales

La educación básica en México en el horizonte
de justicia y los derechos 59
Rosa María Torres Hernández

Los retos que plantean 25 años de reformas educativas
en México: 1992-2017 69
María de Ibarrola Nicolín

II. LOS GRANDES RETOS
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y MEDIA SUPERIOR

El gobierno de la educación superior como problema
y como desafío. 87
Adrián Acosta Silva

El liderazgo de los rectores, ¿mito o realidad? 99
Romualdo López Zárate

Ideas para discutir la transformación
de la universidad pública en México 121
Humberto Muñoz García

III. LOS TEMAS CRÍTICOS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO:
EVALUACIÓN, FINANCIAMIENTO Y EQUIDAD

El financiamiento de la educación superior:
problemas y retos 137
Javier Mendoza Rojas

La evaluación educativa: límites y desafíos 153
Mario Rueda Beltrán

Política, educación y política 173
Imanol Ordorika Sacristán

La equidad educativa desde la perspectiva
del derecho a la educación 183
Roberto Rodríguez Gómez-Guerra

Referencias 191

IDEAS PARA DISCUTIR LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Humberto Muñoz García *

EL CONTEXTO SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los científicos sociales, desde distintos foros, hemos insistido en que el modelo de desarrollo mexicano ha producido un escaso crecimiento económico. También hemos reiterado que se desperdició el bono demográfico: hay una enorme cantidad de jóvenes que ni estudian ni trabajan. La mayor parte de la población sufre pobreza de diversos tipos y grados, casi dos tercios trabajan en el sector informal, hay una concentración extrema de la riqueza, los canales de movilidad social ascendente se cerraron hace tiempo, la educación deja mucho que desear en su calidad y eficacia, y la apertura de oportunidades de educación superior ha sido restringida e inequitativamente distribuida social y territorialmente.

Técnicamente no hemos entrado en una crisis económica, pero sí estamos en una crisis social profunda, en cuanto a valores, cohesión social y vida política. Vivimos en un Estado fallido (Ghani y Lockhart, 2008). Y el reto de resolver esta situación es históricamente enorme y tiene que plantearse con miras de largo plazo.

La sociedad mexicana necesita instituciones políticamente inclusivas para prosperar, que distribuyan el poder de una manera plural (*e. g.* Acemoglu y Robinson, 2012) y que impulsen

* Investigador emérito de la UNAM-IIS.

el crecimiento económico con aumento del nivel y de la calidad de vida de las mayorías. El marco institucional y su operación son cruciales para que un país prospere, lo cual implica arreglar el Estado, darle voz a lo público, que el gobierno gane legitimidad y pueda establecer acuerdos con los ciudadanos y fortalecer la sociedad civil (*e. g.* Ghani y Lockhard, 2008). Pero cambiar a México es difícil por el entorno internacional y por el modo como incide en la complejidad nacional.

En materia educativa, llevamos años analizando y comunicando la necesidad de establecer un nuevo repertorio de políticas de educación superior. México requiere de una educación que les sea útil a quienes la reciben para que puedan servir con compromiso a la sociedad, que otorgue conocimientos pertinentes al desarrollo local, que contribuya a eliminar la exclusión, la desigualdad y el miedo ante la incertidumbre, que fortalezca la competitividad en el ámbito global, que estimule la participación ciudadana.

Un sistema de educación superior cuya integración coadyuve a resolver la transición a energías renovables, la escasez de agua, la distribución demográfica, a cambiar las relaciones sociales, y otros asuntos estructurales urgentes y necesarios para mantenernos como país. Por todo ello, se impone una reforma educativa en el nivel superior que le brinde a México los cuadros intelectuales y técnicos que necesita y auxilie a romper los circuitos que favorecen los obstáculos al desarrollo, la salida de la crisis. Estamos en un momento de emergencia.

Las políticas educativas

En el Seminario de Educación Superior de la UNAM hemos profundizado en los cambios ocurridos en este nivel educativo (*e. g.* Muñoz y Rodríguez, 2004; Mendoza, 2002). Aquí sólo

voy a delinear algunos: en la educación superior ha crecido la matrícula, aunque la cobertura sigue siendo baja (37%), el sistema educativo se ha diversificado, entre otras causas por la participación del sector privado y por la creación de subsectores tecnológicos, se han acentuado la evaluación y la planeación estratégica, que han tenido un sesgo marcado en su aplicación centralizada.

Para los académicos se impuso la deshomologación de los salarios. Las políticas educativas, desde fines del siglo XX, enfatizan la competencia mediante programas para la obtención de fondos. Tales programas han generado tensiones entre los actores políticos que participan en la confección e instrumentación de las políticas y quienes conducen la actividad institucional (véase Gil, 2004; Ordorika, 2004).

Las políticas oficiales estimularon el crecimiento de la burocracia en las universidades, alteraron la correlación de fuerzas a favor de los rectorados y modificaron las formas de gestión. También crearon una serie de obstáculos al desarrollo de las instituciones académicas que reclama atención a los problemas y cambio de señales políticas. El régimen que comienza en 2018 tal vez pueda ser sensible para dirigir de una nueva manera el país y modificar las políticas educativas.

En este texto hago referencia a varios aspectos contenidos en los planes educativos del presente régimen sexenal, que están traducidos en políticas públicas. Luego hablaré de los retos, de cómo conseguir varios objetivos que han sido difíciles de lograr: metas de cobertura, calidad, innovación, que en la política son conceptos que se operacionalizan en indicadores cuantitativos, lo que no está mal, pero no es el punto sustancial. Para conseguir objetivos hay que resolver los problemas que impiden alcanzarlos. También contemplo hacer algunas propuestas al final.

COBERTURA

La cobertura de educación superior ha crecido, pero difícilmente se alcanzará una cifra decorosa, adecuada a las necesidades de ciencia y cultura que tiene México por ahora. El sistema entrará cada vez más en tensión como resultado de un mayor egreso de la enseñanza media superior, y una oferta y una absorción que dejan fuera de la universidad a muchos jóvenes.

Es cierto que la cobertura depende de muchos factores. Los contextos demográficos estatales, sociales y económicos, las posibilidades de las familias, la retención y la eficiencia terminal de la enseñanza media superior, la capacidad financiera del gobierno, entre otros, afectan el indicador de cobertura.

Pero el resultado de la política oficial es que no se ha logrado incorporar a todos los que quieren, necesitan y demandan estudiar. Además, las encuestas aclaran que hay jóvenes que dejan sus estudios porque no les gusta la escuela, porque sienten que lo que se les enseña no les sirve. Y eso también hay que corregirlo. México necesita políticas de juventud con miras de futuro (Narro, Pérez, Moctezuma y Muñoz, 2012) para que la fuga al norte no sea la única opción ni nos signifique pérdidas.

Porque en el país los jóvenes de familias pobres que van a la universidad, aunque su proporción haya aumentado, siguen estando en una situación desventajosa frente a la asistencia escolar de los jóvenes de familias de altos ingresos. El crecimiento de la cobertura no está asociado al logro de equidad.

Además, no hay estímulos de trabajo para los egresados. Vivimos en una sociedad, reitero, donde la estructura ocupacional tiene tapados casi todos sus conductos de movilidad social, y no se abren porque se posea un título universitario.

Los malos salarios y la falta de ocupaciones profesionales están a la orden del día.

CALIDAD

Este es un concepto polivalente. Para fines prácticos se le ha distinguido por varios indicadores, a partir de acreditaciones de los programas docentes, empleabilidad de egresados, obtención de recursos adicionales en el mercado, etcétera.

El asunto de la calidad está por otro lado; pasa por la buena formación del profesorado, por sus condiciones de trabajo y por su acercamiento y atención a los alumnos. Entonces, el reto no consiste sólo en elevar la cobertura sino también en conseguir buenos maestros y que los buenos maestros le dediquen tiempo a los estudiantes. Verdad de perogrullo desdeñada por los políticos.

En el caso de la educación superior, una buena educación para los estudiantes pasa por la relación de la docencia con la investigación, por los cambios innovadores de pedagogías y programas, por el uso de nuevas tecnologías de la información y por las características de la planta académica.

Suponiendo que la cobertura crezca a un ritmo deseable, el problema entonces será contar con profesores competentes. Hay una planta académica donde los profesores de tiempo completo son una minoría (cerca de un cuarto del total). Con el aumento de la cobertura sería deseable que esta franja de académicos creciera. Pero quienes tienen las credenciales para ser académicos en las universidades públicas enfrentan el problema de que no alcanzan las plazas, sobre todo en las universidades e instituciones de mayor prestigio.

Por otro lado, se percibe que la carrera académica, hoy en día, limita las vocaciones, las ganas de vivirla. El mundo aca-

démico está lleno de requisitos administrativos que todos sentimos que son absurdos, formas de llenado curricular que son verdaderos galimatías. Los académicos estamos presentando informes trimestrales ante la semaforización (*e. g.* Suárez y Muñoz, 2016). El ritmo y el volumen de la producción ya no se rigen por la reflexión, por el rigor del conocimiento, por el cuidado metodológico, por su introducción al aula, por la innovación, por la conformación de equipos con fuerza intelectual, etcétera.

Los académicos exitosos de hoy son los que publican más textos, aunque sean refritos, los que tienen artículos en revistas "indizadas", que revisan algunos cuantos lectores, los que publican en inglés (*sorry* si no se leen en México), los que son más citados, los que manejan las plataformas como Elsevier (compañía que gana mucho dinero con nuestro trabajo). La política vigente es producir ciencia para unos cuantos colegas y no para resolver los grandes problemas nacionales ni para apoyar prácticamente procesos de desarrollo social. Hacer investigación de campo no da puntos en las escalas de evaluación.

Hay universidades públicas en las que el retiro y la renovación de las plantas académicas son urgentes. Una franja de académicos está observando y cuidando la renovación, la selección de nuevos profesores e investigadores, participando en procesos colectivos que coadyuven a proyectar el rumbo de las instituciones, con la elaboración participativa de agendas. Estos procesos no pueden detenerse por intereses personales. Me consta que los académicos más antiguos estamos atentos a la transparencia de estos cambios. Pero hacen falta plazas y no pueden depender de que se mueran los más viejos.

La interacción intergeneracional en el cuerpo académico es una dimensión crucial que esta época nos permite aprovechar. Los tiempos exigen que se modifiquen las relaciones de trabajo tendientes a que se produzca la combinación de conocimientos diferentes, por la interacción de actores con lógica multidisciplinaria. Esta es una manera de producir nuevas ideas, a partir del trabajo en equipo, que es lo que yo llamo innovación (Gibbons *et al.*, 1997).

VINCULACIÓN

Nuestras universidades se han hecho organizaciones complejas, pero siguen teniendo tres funciones básicas. La tercera es la difusión cultural, pero le han agregado el extensionismo y la vinculación. Esta última se entiende como establecer relaciones más directas con la sociedad y particularmente con el sector productivo.

Yo diría que en esta función se debería acentuar la entrega de capital cultural a los estudiantes (producir y participar del arte en las instalaciones universitarias). Asimismo, sería indispensable armar la tercera función para que se atendiera a distintos públicos demandantes de lo que hace la universidad con el fin de aumentar las capacidades cognitivas de la sociedad, y que el público tenga la posibilidad de usar y discriminar la información.

¿HACIA DÓNDE DIRIGIRNOS?

Comentadas las partes más sustanciosas de las políticas oficiales, dedicaré unos párrafos a señalar y comentar otros asuntos problemáticos en la educación superior que es indispensable resolver para conseguir algunos de los logros que han enfatizado las políticas educativas. Haré, además, algunas propuestas que sirvan para desarrollar la universidad pública en México.

1) Sin duda, es importante poner al día el diagnóstico de la cobertura (como el que hicieron mis colegas de la UNAM en la ANUIES (Gil, Mendoza, Rodríguez y García, 2009) junto con otro sobre deserción y eficiencia terminal. Y de ahí derivar políticas específicas orientadas a cobertura y equidad.

2) La docencia y la investigación necesitan orientarse con un enfoque que ligue lo global y lo local, de ida y vuelta. La universidad requiere asomarse a la sociedad mundial y a la ciencia en el orbe. Constituirse en un receptáculo de flujos de conocimiento científico, para combinarlos y traducirlos en nuevo conocimiento. La investigación en las instituciones de educación superior requiere fortalecerse en serio, sin burocracias, porque de ella dependerá lo que pueda hacer nuestro país para salir adelante.

Para tener una idea de lo que pasa en el mundo, y cómo nos afecta académicamente, se necesita estar conectados en redes institucionales, a nivel nacional e internacional, recibir y mandar estudiantes a otros países. Asimismo, poner atención a los efectos que tiene la hegemonía que ejercen las universidades estadunidenses y europeas de mayor prestigio (Marginson y Ordorika, 2010) como modelos para organizar las nuestras, ya que necesitamos que aquí continúen con un amplio compromiso social que coadyuve al fortalecimiento de la ciudadanía.

3) Las instituciones de educación superior públicas necesitan irse transformando en estructuras que puedan adquirir el papel de agencia. Teórica y metodológicamente estructura y agencia van juntas (Archer, 2003). La universidad, en este punto, tiene una estructura capaz de convocar a agentes, actores y fuerzas políticas y sociales para formular proyectos docentes y de investigación vinculados al desarrollo de la sociedad, la del entorno y la nacional. Al hacerlo, recibirá un cúmulo de estímulos que le van a producir cambios adecuados para seguir al servicio de la sociedad. En la era del conocimiento, este papel es imperativo.

4) Hay un punto que es de la mayor relevancia. Se refiere a la coordinación del sistema de educación superior. He tocado el punto en varios trabajos (*e. g.* Muñoz, 2006). Quiero decir, ahora, que el sistema, para ser coordinado por la autoridad, requiere dividirse organizadamente en subsistemas, dando autonomía a cada uno. Se integrarían en una ley general que los agrupe como federación, conforme a principios y propósitos del sistema educativo, que le permitan funcionar a cada uno para conseguir sus objetivos propios. En la heterogeneidad institucional que tiene actualmente el sistema no se pueden elaborar políticas que deriven en indicadores estándar, para diagnosticar y evaluar. Lo que urge, en principio, es un sistema de información, con plena autonomía, para que se programe el desarrollo de cada parte y del conjunto. Así como también las posibles relaciones entre subsistemas.

5) Las instituciones autónomas por ley tienen la facultad de organizar su vida académica, sus estructuras y ejercicio de gobierno. En los últimos decenios la autonomía ha ido limitándose a causa de políticas y programas que transfieren dinero condicionado a las instituciones. Estos programas han trastocado el cauce de la academia, la organización y las formas de gobierno. Centralismo y una gestión de autoridad vertical han puesto en jaque a la academia, a los cuerpos colegiados y a la participación de la academia en la toma de decisiones. La vida institucional está llena de requisitos que dificultan hacerla satisfactoriamente. Habrá que seguir defendiendo la autonomía y cambiar el gobierno institucional para que sea más eficaz y eficiente, descentralizado y desconcentrado. Sin un buen gobierno, sin gobernabilidad, es difícil tener una buena academia universitaria.

6) No puedo dejar de mencionar un punto referente a la articulación de la educación superior y el trabajo. Entre otras cuestiones, porque sigue habiendo presiones para que la empleabilidad de los egresados sea un criterio de evaluación institucional. Supongo que para todos los analistas serios de esta articulación, la propuesta es inaceptable. El modelo de desarrollo vigente ha provocado la ruptura de la relación educación/trabajo (Sennet, 2000, Suárez, 2005). En boga está la flexibilidad laboral, adquirir nuevas habilidades y conocimientos para mantener la empleabilidad. El mercado busca eludir costos de salud y jubilación, entre otras cosas.

En México llaman la atención dos cosas: la queja empresarial de que los egresados no están bien preparados y la queja de los egresados de que no hay suficientes empleos. De hecho, la tasa de desempleo más alta en el país es de profesionistas. Se agrega la precarización del trabajo.

Ante la contracción del mercado, es necesario hacer tres cosas para elevar las posibilidades de empleo de los egresados: *1)* aumentar la presencia institucional en la esfera de lo público para ganar prestigio académico, *2)* incrementar los capitales cultural y social de los estudiantes, porque ambos hacen la diferencia para que los contratantes los acepten, y *3)* preparar a las instituciones para que los egresados regresen varias veces a su alma mater para volver a calificarse. Los mexicanos deseamos y necesitamos nuevas políticas que mejoren la asociación de la educación y el trabajo.

7) En el corto plazo, las universidades públicas recibirán demandas de una multiplicidad de públicos con muy diversos intereses y tendrán que discutir los cambios que les permitan operar adecuadamente. Habrán de institucionalizar el disenso (Delanty, 2001), y cobrar fuerza como el sitio del debate racional de la problemática social. A la sociedad le interesa la crítica, además, la universidad rescata y difunde los valores que nos permiten vivir juntos, como la dignidad, la tolerancia. La humillación es inadmisible y el deterioro de lo público inimaginable. Un precepto político transversal es que la universidad participe y recobre el espacio público: ser una entidad comunicativa que ligue el conocimiento y los intereses de los seres humanos (Habermas, 1980).

COLOFÓN CON ALGUNAS IDEAS MÁS

Hay muchos más retos y problemas educativos. Un grupo de académicos que trabajamos en la UNAM, hace casi seis años publicamos un libro con propuestas para transformar el sistema educativo nacional en 10 años (Narro, Martuscelli y Bárzana, 2012). Vale la pena revisarlo porque se van a encontrar muchísimas cosas que no pueden ser dichas en un espacio reducido. La idea del libro, desde mi punto de vista, es simple: dejar a las nuevas generaciones un sistema educativo que proyecte el país que queremos, sin desigualdad social, con valores y una visión humanista de la vida en sociedad. Porque las instituciones educativas, a fin de cuentas, recogen la diversidad cultural, resguardan el patrimonio y son las que subyacen a la prosperidad cultural y al bienestar público de las naciones; porque son ellas las que nos ayudan a poner en claro hacia dónde queremos dirigirnos.

Una estudiante me preguntó qué enseñarles a los jóvenes que van a entrar a la universidad. Le respondí lo siguiente: en el bachillerato, hay que insistir en la enseñanza de las matemáticas, acentuando que aprendan a abstraer. Asimismo, insistir en dos planos más: uno relativo a la enseñanza de la filosofía y las humanidades, por aquello de ejercitar la reflexión. Y, en un segundo plano, enseñar a los estudiantes

cosas que tienen que ver con el mundo global de hoy y que despierten su interés: geografía, historia universal y nacional; estimularlos a que lean mucha literatura. Además, manejar el inglés (u otra lengua extranjera) y las nuevas tecnologías de la información. El conjunto de enseñanzas puede dar un estudiante de licenciatura más inquieto y predispuesto hacia la investigación, en el amplio sentido del término.

En un país como el nuestro, multicultural, hay que enseñar que podemos vivir juntos (Touraine, 2000). En lo personal, sugeriría que algunos profesores conocieran la metodología del curso Clemente para la enseñanza de las humanidades, expuesta en el libro de Shorris (2000), quien insiste en que las humanidades enriquecen y dotan al estudioso de habilidades para participar plenamente en el mundo de lo público, animan al diálogo, la tolerancia y la razonabilidad política. Contribuyen a formar el capital cultural para la vida en sociedad (Bourdieu, 1997). Asimismo, sugerí que revisaran el libro de Nussbaum (2012) en el cual se enfatiza que las humanidades no pueden ser abandonadas por el aprendizaje de habilidades técnicas. Y que esto es un asunto que importa para la calidad humana de las personas (jóvenes) que formamos.

Finalmente, la educación, y la del nivel superior en particular, es una tarea de Estado que fue transformada por él mismo. Hubo un cambio dirigido a establecer la "república de los indicadores".[1] Varios colegas del Seminario de Educación Superior de la UNAM han mostrado que los indicadores se basaron en criterios para comparar el sistema educativo del país

[1] En México, el sistema de evaluación de cualquier actividad académica se mide por indicadores que supuestamente sirven para evaluar la calidad o el desempeño. Ha llegado a tal límite su aplicación que los estudiosos de la educación superior comenzamos a hablar que vivimos en la *república de los indicadores*.

con el de otras naciones, y que su manejo estadístico, contabilidad e interpretación son deficientes. También se ha señalado que los indicadores cuantitativos se usan para ver avances en los rubros que atienden, con lo cual se establece una base para corregir o establecer políticas a partir de los resultados. El cumplimiento de las metas, a su vez, es prueba para establecer grados de calidad. En fin, se trata de una ecuación que es operativa para el control político de las instituciones y para intervenir en la conducción de la academia. El problema es que no se atienden cuestiones sustanciales de la vida académica institucional, y se crean tensiones entre autoridades y comunidades por la gestión, distribución y manejo de los recursos.

El ámbito educativo, por lo pronto, es el escenario donde se disputa la nación. Ahí se confrontan dos grandes visiones, que sobresalen en el nivel superior: una orientada al mercado y otra que busca centrar a la educación superior y a la universidad al servicio de la sociedad y su bienestar. La duda que permanece es si a partir del próximo gobierno (2018-2024) el Estado tendrá capacidad para establecer una buena educación y para organizar un sistema educativo acorde con los fines, intereses y necesidades de la nación. Una educación que auxilie a salir de la situación de emergencia y de la crisis moral del país. Éstas deben ser las prioridades.