

Aportes a los “foros de consulta” sobre el modelo educativo de educación básica

Contributions to the “consultation forums” on the educational model of basic education

*Fernando Mejía Botero**

¿Dónde tendrían que cambiar las cosas y qué habría de cambiar en el sistema de educación básica para que los niños, las niñas y los jóvenes de este país tengan acceso a una educación que les permita aprender a vivir de manera saludable, responsable, solidaria, sustentable y feliz?

Según el artículo 10 de la Ley General de Educación (LGE, 2013), el sistema de educación básica está constituido por:

- 1) los educandos, educadores y los padres de familia;
- 2) las autoridades educativas;
- 3) el servicio profesional docente;
- 4) los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- 5) las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
- 6) las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;
- 7) las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía;
- 8) la evaluación educativa;
- 9) el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE), y
- 10) la infraestructura educativa.

La estructura de esta conformación incluye asuntos de diferente índole, por ejemplo, actores (1), recursos (4, 8, 10), instituciones (2, 5, 6, 7), lo cual hace que el análisis sistémico se complique.

* Centro de Estudios Educativos.

No obstante, y en aras de responder la pregunta inicial, se puede decir que el sistema tiene tres campos estructurales:

- La *macroestructura* corresponde a las autoridades educativas federales, referidas arriba en el inciso (2) que, entre otras acciones, coordinan el servicio profesional docente (3), tienen la potestad de emitir planes, programas, métodos y materiales educativos (4), coordinan la evaluación educativa (8) y administran el SIGE (9).
- La *mesoestructura* está integrada por las autoridades estatales, los jefes de sector y de zona, los supervisores y los asesores técnicos pedagógicos cuya función es servir de enlace entre el nivel macro y el micro.
- La *microestructura* se refiere a las instituciones educativas donde se hacen presentes educandos, educadores y familiares: las escuelas, el lugar social en el cual se lleva a cabo –o no– el aprendizaje escolarizado determinado por el nivel macro.

A continuación se presentan algunas consideraciones acerca de posibles intervenciones para cada nivel.

MACROESTRUCTURA

Optar por cambios en el nivel macroestructural se refiere a temas como currículo, materiales, formación inicial y continua de docentes; arreglos institucionales de gestión y evaluación, así como la nómina. El argumento para la intervención en este nivel es que los recursos que provee son indispensables y de orden general; es decir, para todo el país. Otra razón es que en el nivel macro se define una parte importante de la institucionalidad del sistema mismo y es el más autónomo en educación básica.

Quienes intervienen solo o privilegiadamente este nivel, con frecuencia justifican su decisión con argumentos críticos respecto a que, por ejemplo, las intervenciones en el nivel micro no tienen el potencial de generar resultados en gran escala y que –en caso de ser exitosas– solo transforman las escuelas de la intervención.

Si se analiza el nivel macro, se advierte que en el propio diseño de las instituciones está larvada su incapacidad, toda vez que



sus componentes se organizan para que los grupos en el poder lo mantengan: son instituciones extractivas (sirven a la élite para apropiarse de rentas) y excluyentes (solo para la élite en el poder), ambas a costa de la equidad. Lo anterior sucede, por ejemplo, en el caso mexicano, cuando la Secretaría de Educación Pública federal (SEP) concentra la inmensa mayoría y las más importantes atribuciones legales sobre el sistema (Mejía, 2007), respecto a otros niveles administrativos como las entidades federativas, los municipios y las propias escuelas.

MESOESTRUCTURA

Si se elige impulsar cambios en el nivel meso, entonces las transformaciones serían respecto a las atribuciones de administración, control, seguimiento y acompañamiento (asistencia técnica) a las escuelas. La intervención aquí se haría bajo la premisa de que las escuelas han tenido muy poco acompañamiento académico y demasiado control, así como demanda administrativa.

Al observar el nivel meso, y ya que su función fundamental es servir de vaso comunicante entre los otros dos niveles, se puede decir que su transformación y mejora consiste en hacer una clara distribución de sus atribuciones de administración, control, seguimiento y acompañamiento. Hogaño este nivel cumple fundamentalmente las dos primeras, además de servir como difusor de las políticas y programas que fueron diseñadas en el nivel macro.

Los buenos resultados en las intervenciones en el nivel meso dependen, fundamentalmente, de que lo previsto desde el nivel macro esté bien diseñado y desarrollado, y de que se implemente de forma correcta en el micro. Es decir, este tiene una baja autonomía, lo cual está dado por las atribuciones que le fueron concedidas en la Ley General de Educación. Lo anterior no significa que su función no sea relevante; por el contrario, el buen funcionamiento del sistema depende también de tener vasos comunicantes apropiados.

MICROESTRUCTURA

Y si se decide entrar por el nivel micro, sería con referencia a asuntos como la gestión escolar, los procesos áulicos y la participación



de familiares en la toma de decisiones escolares. La intervención se soporta en el argumento de que los hechos educativos se dan en cada escuela, cada aula, y logran eso —o no— con o a pesar de los insumos que les lleguen o el control que sobre ellos se ejerza.

Quienes intervienen solo el nivel micro arguyen que las reformas del nivel macro no proporcionan elementos para implementar mejores políticas públicas, que lo hacen bajo criterios de diseño, pero no de cambio social real, y que esto únicamente sirve para mejorar los discursos respecto a la educación. Así es que plantean que la solución está en dirigir recursos hacia intervenciones específicas que hayan demostrado ser efectivas, en vez de enfocarlos en grandes “reformas” que buscan transformaciones radicales, es decir, se intenta cambiar el sistema con acciones escolares pequeñas y seguras.

Una buena escuela y buenos docentes pueden hacer la diferencia. La primera tiene una particularidad dentro del sistema, y es que los otros niveles la proveen de buena parte de sus recursos, y si esos son de poca relevancia e impertinentes se le dificulta hacer bien su trabajo. Además, lo que se espera de ella está sobredimensionado: se le atribuye toda la responsabilidad del aprendizaje, cuando en realidad solo es parte de un sistema más amplio.

Uno de los comentarios que se desprenden del anterior análisis por nivel es que estos rinden cuenta de manera excluyente, ya que cada uno plantea la lógica interna y la capacidad de injerencia de su estrato, y así soslaya la condición inicial del conjunto; es decir, que cada nivel pertenece a un sistema mayor, lo que obliga a pensarlo de manera integrada: cada uno en sí mismo y en su relación con los otros.

Asimismo, los análisis sobre los sistemas educativos suelen concentrarse en un par de criterios: eficiencia o eficacia. El criterio de equidad queda excluido o, cuando menos, subvalorado. Un ejemplo es que en la reciente Reforma Integral de Educación Básica se plantea que las adecuaciones curriculares de las escuelas multigrado se harán posteriormente;¹ esto es, se posterga la modalidad

¹ El Acuerdo 592, en su apartado de la gestión educativa y de los aprendizajes señala que: “La consecuencia de que la articulación de la Educación Básica asuma a la diversidad como característica intrínseca del aprendizaje y que organice el currículo respecto a desempeños graduales y significativos, genera condiciones para que las escuelas primarias multigrado y las telesecundarias puedan aprovechar sus características como elementos favorables para el aprendizaje. Resulta claro que la propuesta curricular 2011 y los modelos de gestión que de

donde estudia cerca de 18% de los alumnos de educación básica, excluido el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que tendrá mención particular más adelante. Pero además, se deja sin tratar el hecho mismo de que esa modalidad requiere un modelo adecuado, relevante y pertinente a sus condiciones.

Con base en los comentarios anteriores, ¿cómo hacer para que el sistema funcione como un "sistema", y que además de la eficiencia y la eficacia, incluya la equidad? Nos aventuramos a hacer una propuesta:

- 1) Hacerlo sobre el presupuesto de que el sistema tiene contextos, recursos, procesos y resultados.
 - a) Los contextos en los cuales se desempeñan. El sistema, por ejemplo, tiene como basamento los sistemas políticos, económicos, culturales y los fines últimos del sistema educativo han de estar referidos a estos.
 - b) Los recursos que provee el nivel macro del sistema a las escuelas. Los principales son: el currículo nacional, los materiales educativos, la formación (inicial, continua), la nómina y la evaluación de las y los docentes; la infraestructura, las normas y las pautas para gestionar una escuela; las estrategias de control, seguimiento y acompañamiento a estas, entre otros.
 - c) Los procesos educativos. Estos se llevan a cabo en las escuelas y aulas, con el apoyo o limitación de la mesoestructura; los directores gestionan la escuela y sus recursos; los docentes planean y ejecutan estrategias pedagógicas y didácticas en las escuelas y aulas.
 - d) Los resultados educativos del sistema en general y de cada escuela en particular, que son tanto los fines últimos de la educación, como los más inmediatos.

No huelga mencionar que hay relación entre los componentes del modelo de funcionamiento; es decir, los fines (resultados) y medios (recursos y procesos) han de estar en concordancia y contextualizados. Por ejemplo, un currículo excesivamente exi-

él se derivan están pensados para una escuela completa, y que *este universo de aprendizajes esperados se redefinirán para este tipo de escuelas*" (SEP-SEB, 2011: 44, cursivas nuestras).



gente genera frustración en los docentes, dada una falsa expectativa; unos materiales demasiado pautados o enciclopédicos no contribuyen a los aprendizajes esperados por competencias.

- 2) Tener en cuenta que la gestión del sistema no es solo un asunto del tamaño de los recursos financieros, por lo que la lógica de la toma de decisiones no se refiere, exclusivamente, a la eficiencia o a la eficacia; hay que incluir el criterio de equidad (entre otras causas porque el contexto del sistema educativo es extractivo y excluyente y, además, porque uno de los fines de este es ser un factor nivelador en lo social y lo económico). En este mismo sentido, el sistema no puede limitarse a la lógica restrictiva de la rendición de cuentas, asunto por demás importante, pero acotado. Es decir, ha de trabajar desde perspectivas amplias e incluyentes.

Un ejemplo de una institución (North, 2001) (en el nivel macro del sistema) excluyente –si no lo fuera, podría revertir la tendencia hacia la inequidad– es la modalidad de servicio educativo que en México se tiene prevista para la población más marginada, en la que se atiende “... en el nivel básico escolar a más de 320 mil niñas, niños y jóvenes que registran altos y muy altos niveles de marginación y rezago social. Los servicios educativos de esta institución se orientan a poblaciones mestizas, indígenas y migrantes” (CONAFE, 2014). En las localidades que atiende “... vive un máximo de 29 niños... también beneficia a niños migrantes... que residen en campamentos agrícolas o albergues” (*idem*). El servicio se presta sin docentes, pero a través de la labor pedagógica de más de 40 mil figuras, a las que se denomina instructores comunitarios, los cuales “... llevan a cabo su labor dentro del aula con el apoyo de los libros de la serie *Dialogar y Descubrir*, cuya propuesta educativa integra los contenidos curriculares esenciales del Plan y Programas de Estudios nacionales y facilita la organización multinivel, de tal manera que permite atender y responder a los distintos intereses y formas de aprendizaje de los niños en el aula” (*idem*). Estos instructores son egresados de secundaria o preparatoria y reciben una capacitación de escasas cinco semanas; cabe señalar que buena parte de los costos



- de manutención de los instructores (alojamiento y comida) corre por cuenta de esas pequeñas y marginales comunidades. En resumen, a la población más pobre del país no se le educa de manera equitativa, es decir, mediante un servicio de la más alta calidad en cuanto a que sus recursos y procesos aseguren los mejores resultados (para un análisis detallado de esto, véase el trabajo de Francisco Urrutia, en este mismo número). Esto es lo que se puede llamar una institución "excluyente".
- 3) Es preciso que el diseño distribuya competencias y recursos de manera orgánica, de tal suerte que los niveles macro, meso y micro queden relacionados y conectados. En este sentido —y ya se ha expresado en otras ediciones de esta revista—, la lógica del sistema ha de ser poner a la escuela en el centro de este, y en el centro de ella al aprendizaje. Lo anterior tiene muchas implicaciones para cada nivel y para el sistema en su conjunto. No se trata solo de pensar en la autonomía escolar (y en sus múltiples acepciones) como mecanismo que resuelve los problemas. Las autonomías siempre son relativas y las responsabilidades de los resultados son compartidas.

La distribución de las competencias entre los niveles es clave para lograr que el sistema mejore como un todo. Es interesante que se otorgue a las escuelas mayor ámbito de decisión, pero este se ha de circunscribir a los aspectos pedagógicos y didácticos, además de los propios de la gestión escolar. Las experiencias en otros países donde se les otorga atribuciones financieras, aun con el tema de rendición de cuentas como acicate, muestran muchas falencias. En la cuestión de la contratación de los docentes por parte de las escuelas, ¿cómo harán los establecimientos más alejados de las cabeceras urbanas para atraer maestros? En el tema de los *vouchers* o cheques para que el derecho a la educación sea provisto mediante lógicas de demanda —que es una de las razones por las que ciertas organizaciones promueven que la evaluación del logro de los alumnos en México sea censal—,² se ha documentado que las escuelas generan estrategias de exclusión de alumnos para mantener puntajes altos en las pruebas estandarizadas.


²Es el caso del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, s/f).



Hay miles de mexicanos para quienes la “mejor” escuela es la única a la que tienen acceso o les queda cerca.

La propuesta de dónde han de cambiar las cosas y qué ha de cambiar en el sistema de educación de básica se puede resumir así: el sistema ha de funcionar bajo la premisa de tener en cuenta los contextos, con los mejores recursos, llevando a cabo los procesos más adecuados y logrando los mejores resultados, con una relación entre los niveles que los conecten de manera proba como un sistema integrado, dejando claros los ámbitos de funcionamiento particulares de los elementos y niveles que lo conforman. Lo anterior, bajo un diseño institucional amplio e incluyente que funcione, también, desde el criterio de equidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 
- CONAFE. *Cobertura*, México, SEP/CONAFE, 2014. Fecha de acceso, 25 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.conafe.gob.mx/educacioncomunitaria/Paginas/organizacion-servicios.aspx>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos/Presidencia de la República. *Ley General de Educación*, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993 (el texto vigente publicó aquí la última reforma el 11 de septiembre de 2013). Fecha de acceso, 7 de marzo de 2014. Disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_general_educacion.htm
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). “Mejora tu escuela”, México, IMCO, s/f. Fecha de acceso, 25 de febrero de 2014. Disponible en http://imco.org.mx/banner_es/mejora-tu-escuela
- Mejía, F. “Distribución de competencias y recursos en materia educativa entre los ámbitos de gobierno”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXVII, núms. 1-2, 2007, pp. 305-318.
- North, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2001.
- SEP-SEB. *Acuerdo número 592, por el que se establece la articulación de la educación básica*, México, SEP-SEB, 2011.