

# La investigación educativa ante el cambio de gobierno en México

Reflexiones y propuestas para el futuro

Angélica Buendía Espinosa  
Germán Álvarez Mendiola  
Coordinadores



**La investigación educativa  
ante el cambio de gobierno en México**

**Reflexiones y propuestas para el futuro**

Angélica Buendía Espinosa

Germán Álvarez Mendiola

Coordinadores

## **Consejo Mexicano de Investigación Educativa**

### **Comité Directivo**

Angélica Buendía Espinosa  
*Presidenta*

Germán Álvarez Mendiola  
*Vicepresidente*

Guadalupe Olivier Téllez  
*Secretaria General*

José Navarro Cendejas  
*Tesorero*

Diana Patricia Rodríguez Pineda  
*Coordinadora de Admisión*

Juan Fidel Zorrilla Alcalá  
*Coordinador General de Áreas Temáticas*

Yolanda López Contreras  
*Coordinadora de Relaciones Interinstitucionales*

Romelia Hinojosa Luján  
*Coordinadora de Regiones*

Roberto Rodríguez Gómez Guerra  
*Director de la Revista Mexicana de Investigación Educativa*

Lourdes Chehaibar Náder  
*Coordinadora General del Comité Científico del XV Congreso Nacional de Investigación Educativa*

Miguel Ángel Arias Ortega  
*Coordinador del V Encuentro de Estudiantes de Posgrado en Educación*

La investigación educativa ante el cambio de gobierno en México: reflexiones y propuestas para el futuro / Angélica Buendía Espinosa y Germán Álvarez Mendiola, coordinadores.  
-- 1ª ed. -- Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2019.  
vi, 461p.  
ISBN 978-607-7923-27-5

1. Desigualdad, inclusión y equidad educativas 2. Calidad y políticas 3. Gobernanza y gestión 4. Violencia escolar 5. Evaluación de aprendizajes y de docentes 6. Modelo educativo y currículum 7. Formación, actualización y prácticas docentes en educación básica y media superior 8. Educación y trabajo 9. Ciencia y tecnología 10. Rezago educativo, educación y alfabetizaciones de jóvenes y adultos 11. Financiamiento educativo, calidad y justicia 12. Evaluación académica en educación superior 13. Educación y justicia social. 14. Políticas de ciencia y tecnología. I Buendía Espinosa, Angélica, coord. II Álvarez Mendiola, Germán, coord.

LC1028  
I69

370.972  
I69

**Coordinación editorial:** Germán Álvarez Mendiola

**Organizadores de los foros:** Germán Álvarez Mendiola, Angélica Buendía Espinosa, Francisco Cabrera Hernández, Alejandro Canales Sánchez, Pedro José Canto Herrera, Miguel Ángel Casillas Alvarado, Evangelina Cervantes Holguín, Lourdes Chehaibar Náder, María de Ibarrola Nicolás, Ana Esther Escalante Ferrer, Julieta Espinosa Meléndez, Eugenia Garduño Whitson, Gladys Julieta Guerrero Walker, Carlota Guzmán Gómez, Mery Hamui Sutton, Romelia Hinojosa Luján, Elisa Lugo Villaseñor, Dinorah Miller Flores, Lucila Parga Romero, Ruth Catalina Perales Ponce, Jesús Enrique Pinto Sosa, Héctor Reyes Lara, Mario Rueda Beltrán, Cony Brunhilde Saenger Pedrero, Lya Esther Sañudo Guerra, Dora Esperanza Sevilla Santo, Yengny Marisol Silva Laya, Héctor Vera Martínez, Martha Vergara Fregoso, María Teresa Yurén Camarena y Juan Fidel Zorrilla Alcalá.

**Nueva Revisión y corrección de textos:** Fátima Yazmín Coiffier López, Mitzi Danae Morales Montes, Brenda Yokebed Pérez Colunga, Patricia Pérez Rangel, Elena Torres Sánchez, Fanny Lucía Urrego Cedillo.

**Agradecimientos especiales por su apoyo en la realización de los foros:** Daniela Alvarado Castillo, Luis Enrique Hernández Martínez, Patricia Jardón Dávila, Juan Carlos López, Alfredo Meneses Matilde, Renny Saavedra Ávila.

**Portada, diseño interior y formación:** Mónica Zavala Medina.

**Imagen de portada:** Jaime Martínez.

Lugar: Ixtenco, Tlaxcala.

Año: 2014.

Primera edición: 2019

DR © Consejo Mexicano de Investigación Educativa  
General Prim 13, Centro, 06010, Alcaldía Cuauhtémoc, CDMX, México  
<http://www.comie.org.mx>  
Tel: 55 3089 2815

ISBN 978-607-7923-27-5

Publicado en México

# Contenido

|   |            |
|---|------------|
| <b>Introducción</b>   | <b>1</b>   |
| <b>I. Desigualdad, calidad y equidad en la educación</b>  | <b>4</b>   |
| Presentación: <i>Dinorah Miller</i>   |            |
| Participantes: <i>Giovanna Valenti Nigrini, Teresa Bracho González, Patricio Solís Gutiérrez, Emilio Blanco Bosco, Carlos Rafael Rodríguez Solera, Rosa Guadalupe Mendoza Zuany, Leonel Pérez Expósito, Christopher Ballinas Valdés, Marisol Silva Laya, Hugo Aboites, César Silva Montes</i> |            |
| <b>II. Gobernanza, políticas y gestión</b>  | <b>101</b> |
| Presentación: <i>Germán Álvarez Mendiola</i>  |            |
| Participantes: <i>Pedro Flores Crespo, Julieta Espinosa, Miguel A. Izquierdo Sánchez</i>  |            |
| <b>III. El alcance de las estrategias de evaluación docente implementadas en el sistema educativo para la justicia social: equidad e inclusión</b>  | <b>127</b> |
| Presentación: <i>Angélica Buendía Espinosa</i>  |            |
| Participantes: <i>Diana Sagástegui, Gerardo Bernache Pérez, José de Jesús Luján Salazar, Juan Carlos Silas</i>  |            |
| <b>IV. Evaluación de los aprendizajes y de los docentes en la educación básica</b>  | <b>158</b> |
| Presentación: <i>Germán Álvarez Mendiola</i>  |            |
| Participantes: <i>Annette Santos del Real, Eduardo Weiss, Eduardo Backhoff Escudero, Antonia Candela</i>  |            |
| <b>V. Los profesores del sistema educativo mexicano: formación, actualización y prácticas académicas en educación básica y media superior</b>   | <b>200</b> |
| Presentación: <i>Angélica Buendía Espinosa</i>  |            |
| Participantes: <i>Patricia Ducoing Watty, Etelvina Sandoval Flores, Yazmín Cuevas</i>   |            |

|   |            |
|---|------------|
| <b>VI. La formación y actualización de profesores en México. Avances, retrocesos y propuestas</b>   | <b>225</b> |
| Presentación: <i>Germán Álvarez Mendiola</i>  |            |
| Participantes: <i>Graciela Cortés Camarillo, Julio Antonio Estrella González, Leticia Pons Bonals, Mariela S. Jiménez Vásquez, Pedro J. Canto Herrera</i>       |            |
| <b>VII. El Modelo Educativo 2017, el currículo y el aprendizaje: perspectivas críticas</b>  | <b>261</b> |
| Presentación: <i>Angélica Buendía Espinosa</i>  |            |
| Participantes: <i>Rosa María Torres Hernández, Juan Fidel Zorrilla Alcalá, Mauro Solano</i>   |            |
| <b>VIII. Inclusión, equidad y violencia escolar en la educación media superior y superior</b>   | <b>291</b> |
| Presentación: <i>Germán Álvarez Mendiola</i>  |            |
| Participantes: <i>Rosalba Genoveva Ramírez García, Jessica Badillo Guzmán, Rodolfo Cruz Vadillo, Angélica Garnica Sosa, Jeysira Jacqueline Dorantes Carrión</i> |            |
| <b>IX. Educación de jóvenes y adultos: rezago educativo y alfabetizaciones</b>  | <b>336</b> |
| Presentación: <i>Germán Álvarez Mendiola</i>  |            |
| Participantes: <i>Eugenia Garduño, Carlos Ornelas, Judith Kalman, Gloria Hernández Flores, Ana María Méndez Puga, Leonel Zúñiga M.</i>                          |            |
| <b>X. Educación y trabajo</b>   | <b>353</b> |
| Presentación: <i>José Navarro Cendejas</i>  |            |
| Participantes: <i>Jordi Planas Coll, Estela Ruiz Larraguivel, José Navarro Cendejas</i>   |            |
| <b>XI. La evaluación del trabajo académico en la educación superior</b>   | <b>373</b> |
| Presentación: <i>Angélica Buendía Espinosa</i>  |            |
| Participantes: <i>Norma Rondero López, Esteban Krotz, Martin Ricker</i>   |            |
| <b>XII. Financiamiento educativo. Retos y alcances para una educación con calidad y con justicia</b>  | <b>386</b> |
| Presentación: <i>Lourdes M. Chehaibar Náder</i>   |            |
| Participantes: <i>Héctor Robles Vásquez, Valeria Serrano Cote y Eduardo Ángeles Méndez, Alejandro Márquez Jiménez, Javier Mendoza Rojas</i>                     |            |

**XIII. Sociedad, economía y políticas de ciencia y tecnología**

**435**

Presentación: *Alejandro Canales Sánchez*

Participantes: *Alejandro Canales Sánchez y Mery Hamui Sutton,  
Gabriela Dutrénit Bielous, Rosalba Genoveva Ramírez García*

## Introducción

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) es una asociación esforzada en impulsar la producción y difusión de conocimientos originales sobre la educación. Al mismo tiempo, una de sus preocupaciones es promover el debate sobre la política educativa y las posiciones de sus actores, con el fin no solo de conocer académicamente diversos aspectos de las coyunturas políticas, sino también, a través de la crítica rigurosa, ofrecer elementos a los tomadores de decisiones que puedan servir para orientar la conducción del sistema educativo, sobre la base de un conocimiento experto comprometido con el derecho y la justicia educativas.

Diversas son las actividades que organiza el COMIE con fin de cumplir sus propósitos. Destacan el Congreso Nacional de Investigación Educativa, el Encuentro de Estudiantes de Posgrado en Educación (que se realizan cada dos años) y la publicación de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* y de los *Estados del conocimiento* (cada 10 años). Además, el COMIE impulsa la celebración de foros plurales para debatir asuntos que ameritan la atención de los investigadores. Es el caso del libro que el lector tiene en sus manos, que reúne gran parte de las intervenciones de los colegas que participaron en la serie de foros *La investigación educativa ante el proceso electoral 2018. Reflexiones y propuestas para el futuro*, realizada en mayo y junio de 2018.

La visión y las propuestas sobre la educación que los candidatos presidenciales y sus equipos expresaron durante las campañas de 2018 tuvieron gran relevancia para la orientación que darían al sector educativo en caso de llegar a la presidencia. Por lo tanto, el COMIE, a través de su Comité Directivo y con el apoyo de más de un centenar de asociados convocó a dos actividades. La primera fue la realización de 16 foros en distintas ciudades de la República Mexicana: Ciudad de México, Cuernavaca, Xalapa, Ciudad Juárez, Pátzcuaro, Mérida y Guadalajara. La segunda fueron los diálogos sostenidos con los representantes que en materia educativa, nombraron los candidatos.

Los foros abarcaron temas de desigualdad, inclusión y equidad educativas en los diversos niveles; calidad y políticas; gobernanza y gestión; violencia escolar; evaluación de aprendizajes y de docentes; modelo educativo y currículum; formación, actualización y prácticas docentes en educación

básica y media superior; educación y trabajo; ciencia y tecnología; rezago educativo, educación y alfabetizaciones de jóvenes y adultos; financiamiento educativo, calidad y justicia; evaluación académica en educación superior; evaluación educativa y justicia social; y políticas de ciencia y tecnología.

Desde luego, estos temas no agotan los problemas de la educación mexicana, pero apuntan a asuntos nodales que exigen conocimiento y acciones para resolverlos. Confiamos en que la reunión de estos materiales, una vez que ha pasado la coyuntura electoral y que el nuevo gobierno ha comenzado a impulsar acciones de reforma, sirvan para alimentar el debate sobre lo que requiere la educación mexicana y el sentido que demandan los cambios.

Breve nota editorial: los coordinadores de los foros fueron los encargados de reunir los materiales. En varios casos este trabajo incluyó la edición de los textos, su ordenación y la redacción de presentaciones. Los cuatro foros que trataron problemas de desigualdad, calidad y equidad en el sistema educativo, fueron reunidos en un solo capítulo pues los temas abordados son muy semejantes y constituyen, por tanto, una unidad temática que amerita ser presentada en una sola sección. Por otro lado, los participantes en el foro sobre educación de jóvenes y adultos decidieron integrar un solo texto que expresa sus acuerdos en torno a los temas que discutieron.

Angélica Buendía Espinosa  
Presidenta

Germán Álvarez Mendiola  
Vicepresidente



## Desigualdad, calidad y equidad en la educación





# Desigualdad, calidad y equidad en la educación<sup>1</sup>

## Presentación

*Dinorah Miller<sup>2</sup>*

En esta sección presentamos los foros que trataron los problemas de desigualdad, calidad y equidad para el sistema educativo. Los dos primeros reflexionaron sobre el sistema haciendo énfasis en la educación obligatoria, los dos últimos atendieron centralmente el acceso a la educación superior.

El primer foro partió del impacto estructural impuesto por la desigualdad distributiva de los ingresos y lo que esto supone en el ordenamiento sociocultural de la sociedad mexicana y su expresión dentro del sistema educativo. Hubo coincidencia en que las desigualdades educativas más apremiantes se hacen evidentes en los aprendizajes, las probabilidades de progresión escolar entre niveles educativos y entre opciones educativas.

Un problema directamente vinculado a la desigualdad es el de la calidad, convencionalmente entendida como *atributo promedio de los aprendizajes*, pero sin considerar la varianza como criterio complementario. La propuesta fue afinar los indicadores que inciden en su evaluación, incorporando la desigualdad educativa como parámetro y la distancia respecto a los niveles de logro básico de los aprendizajes.

También, se hizo un llamado a profundizar en el conocimiento de cómo se ejercen las políticas de atención a la diversidad y los grupos más vulnerables; revisar cómo opera la selectividad socioeconómica y étnica entre modalidades educativas y la distribución de turnos en las escuelas. Para la educación media superior y superior, se sugirió una redefinición de la noción de justicia en el acceso basada en la meritocracia estricta. Finalmente, se señaló imperativo revisar las brechas salariales entre docentes que acentúan las condiciones de desigualdad dentro del sistema educativo.

---

<sup>1</sup> Esta sección reúne los materiales expuestos en los foros: Desigualdad, calidad y política educativa en México; Equidad y educación; El acceso a la educación superior pública, ¿derecho, mérito o suerte?; y ¿Masificación o derecho de la juventud a la educación superior? Edición de los textos: Carlota Guzmán (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México) y Marisol Silva (Instituto de Investigaciones en Desarrollo Educativo, Universidad Iberoamericana).

<sup>2</sup> Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

El segundo foro se centró en la equidad como rasgo deseable para el logro de los aprendizajes y sus resultados educativos, independiente del origen y adscripción social. Además del problema educativo para los pueblos indígenas, se mostró un problema analítico derivado del hecho de que las personas pueden tener simultáneamente adscripciones distintas. Esta cualidad hace que cada grupo en condiciones de vulnerabilidad viva situaciones en común con otros y, a la vez, tenga especificidades que se deben considerar cuando se formulan políticas para mejorar su situación educativa.

El origen social y la adscripción no son las únicas fuentes de desigualdad, los contextos escolares y residenciales también contribuyen a la acumulación de desventajas. En este sentido, se hizo hincapié en modificar la lógica de estratificación socioeconómica de los recursos educativos (humanos y físicos), no solo de la asignación presupuestal.

En relación con los retos planteados en materia de equidad se concordó en la necesidad de seguir trabajando en la cobertura del nivel preescolar – extensivo a la atención a la primera infancia – y la educación media superior, pero cuidando de no seguir acentuando las brechas entre modalidades y tipos de escuelas.

Por otro lado, la insistencia en consolidar la cobertura de la educación media superior como reto para el siguiente gobierno, se vincula al ofrecimiento hecho por Andrés Manuel López Obrador durante la campaña presidencial de garantizar el acceso a la educación superior a todo aquel que lo solicite. Esto motivó la propuesta de discusión en dos foros que, si bien tuvieron lugar en entidades y sedes distintas, el punto de partida fue el mismo: la transición entre la educación media superior y superior.

Revisar los avances en la cobertura en la educación media superior implica necesariamente el incremento gradual de la oferta en la educación superior. No obstante, el nivel terciario no ha crecido lo suficiente para dar cabida a todos sus demandantes.

Desde el punto de vista del derecho se argumentó que todo aquel que desee seguir estudiando debería poder hacerlo, sin embargo, el ejercicio de este derecho no debería profundizar los rasgos adversos asociados a la ampliación de oportunidades en este nivel: distribución inequitativa de las oportunidades para ciertos grupos sociales, expansión de la oferta mediante instituciones de calidad desigual y falta de apoyos integrales (académicos y económicos) para

el desarrollo de trayectorias exitosas. Garantizar el acceso sin atender estas condiciones, no haría sino reforzar brechas entre grupos sociales e incrementar el abandono prematuro de los grupos más vulnerables.

Las actuales modalidades de acceso, por mérito (exámenes estandarizados) o sorteo no contribuyen a aminorar la inequidad entre los grupos que llegan a la educación superior. Los retos consisten en mejorar los instrumentos de acceso, que ponderen otro tipo de habilidades además de los conocimientos; que los criterios de acceso sean sensibles a la pertenencia a condiciones de origen similares, garantizando cuotas de atención a jóvenes pertenecientes a todos los estratos sociales; y que haya capacidad instalada y dispositivos de apoyos económicos, pedagógicos y sociales adecuados para atender las desventajas de origen de los estudiantes.



## Desigualdad, calidad y política educativa en México

Departamento de Investigaciones Educativas,  
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados,  
CDMX, 25 de mayo, 2018.

Participación de *Giovanna Valenti Nigrini*<sup>3</sup>

### ¿Cuáles son los rasgos fundamentales de la desigualdad educativa en México?

El sistema educativo de México es un mosaico de inequidades con dinámicas que condicionan a los niños más desfavorecidos socioculturalmente a asistir a escuelas con niños de su mismo estatus, con casi nula permeabilidad social (Tapia y Valenti, 2016, pp. 34-43).

Al analizar la base de datos de ENLACE 2012 (encuesta de contexto) (SEP, 2013) se encuentra que durante el inicio del ciclo escolar 2012-2013, la gran mayoría de los alumnos de sexto grado de primaria de las escuelas públicas (87%) provenían de familias de hogares desfavorecidos, cuyos ingresos mensuales son iguales o menores a 3 salarios mínimos, que equivale a \$8,000 pesos mensuales.

Paralelamente, durante los últimos diez años el país ha logrado la cobertura universal de la educación primaria para la población en edad escolar (6 a 12 años) (INEE, 2014), lo que pone en evidencia la paradoja de la inequidad, dado que por un lado se ha logrado que todos los niños tengan acceso a la escuela y por el otro presenciamos una distribución desigual de los aprendizajes en sintonía con la persistencia de la desigualdad social y de la pobreza (Tapia y Valenti, 2016).

No obstante que hay algunos avances en materia de educación y de salud, México permanece entre los países más desiguales del mundo (ENIGH 2016, citada en Vázquez y Dovalí, 2017, p. 2), sobre todo por la profunda desigualdad en el ingreso (Ocampo y Gómez, 2018, pp. 37-49).

---

<sup>3</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

Como espejo de esta situación el sistema educativo es igualmente desigual, incluso se puede afirmar que se vive una suerte de segmentación de las escuelas y de las poblaciones escolares. A partir del análisis que hemos realizado (Tapia y Valenti, 2016) esto se traduce en que las escuelas públicas se caracterizan por una alta concentración de estudiantes que provienen de orígenes socioeconómicos y culturales muy parecidos, lo que hace que los niños y jóvenes tengan muy pocas oportunidades para relacionarse con estudiantes de distintas trayectorias culturales.

De este modo se ha verificado la existencia de dinámicas en el sistema educativo mexicano que reproducen la desigualdad social al interior de las escuelas; proceso cuya última expresión consiste en la composición “homogénea” de poblaciones escolares desfavorecidas y excluidas en diversos sentidos, tanto al interior de las escuelas como entre estas (ídem).

En otras palabras, nos enfrentamos a un “círculo de inequidad” en el que las condiciones iniciales desfavorables con las que los alumnos ingresan a las escuelas influyen en una homogeneización de los estudiantes y sus vínculos, siendo estos de “bajo valor agregado” (recursos materiales, culturales y sociales). Estos niños y jóvenes tienen escasas probabilidades de salir de este circuito y la continuación de este movimiento indiferenciado deviene en impermeabilidad a la movilidad social (Acevedo y Valenti, 2017).

Este proceso de estratificación abarca al mayor número de estados del país, en las tres cuartas partes de las entidades federativas analizadas (23 estados) predominan altos índices de similitud en la composición social de los estudiantes, las entidades que destacan son Chihuahua, Sinaloa, Yucatán, Nuevo León y San Luis Potosí, que coincidentemente se caracterizan por tener un alto índice de desigualdad; en contraste, Colima es la entidad cuyas escuelas reportan un mejor índice de inclusión (Tapia y Valenti, 2016).

## ¿Qué nexos existen entre desigualdad educativa y calidad de la educación?

Existe una dinámica que estratifica y polariza el acceso a los aprendizajes y cabe insistir en que la distribución desigual de los aprendizajes es una

realidad nacional. En primer lugar, tenemos la estratificación por modalidades escolares, al analizar los desempeños educativos por modalidad escolar, se ve claramente que las escuelas indígenas y comunitarias CONAFE concentran sus resultados en bajos rendimientos. Las escuelas públicas muestran una tendencia similar, sobre todo al analizar las escuelas con estudiantes de niveles socioeconómicos y culturales desfavorecidos (Treviño y Treviño, 2014).

Al examinar los resultados de ENLACE en el año 2012 en los aprendizajes en español y matemáticas de la población que proviene de familias desfavorecidas y hacer el contraste en todos los niveles socioeconómicos, se constata que los estudiantes con mayores desventajas socioculturales alcanzan promedios muy por debajo de la media nacional, 491 puntos contra 555 en promedio (ENLACE, 2013). Al contrastar estos resultados con los que arrojaron las pruebas PLANEA 2015 (SEP, 2016) y 2016 (SEP, 2017) se corrobora que la tendencia se mantiene. En otras palabras, el origen sociofamiliar es el mayor condicionante del desempeño escolar en México.

A pesar de la determinación de la dimensión socioeconómica y cultural de los estudiantes antes mencionada, se ha encontrado que las escuelas importan y que existen algunas vías de salida para avanzar en la equidad educativa. La primera y más importante es que las escuelas sí influyen en los aprendizajes y el desempeño escolar. Para el caso de México, “la contribución de la escuela constituye alrededor del 30% del rendimiento mostrado por los alumnos” (Salazar *et al.*, 2010, p. 48; Blanco, 2009) y más aún el peso explicativo de la escuela aumenta cuando esta logra que los estudiantes desfavorecidos socialmente obtengan altos desempeños escolares.

Con esta evidencia se ha orientado la mirada hacia las “escuelas de equidad”, también llamadas “escuelas eficaces” por la literatura especializada (Murillo, 2006, pp. 13-32; Acevedo, Valenti y Aguiñaga, 2017, pp. 55-65). En México existe un número muy pequeño de escuelas de equidad, es decir, escuelas que logran que sus alumnos, a pesar de sus desventajas socio familiares, alcancen aprendizajes satisfactorios y sobresalientes. Como se observa en el Cuadro 1, al utilizar la base de datos de ENLACE 2012 (SEP, 2013) se han identificado como escuelas de equidad el 5.91% del total y al seguir a estas escuelas con datos de PLANEA 2015 y 2016 uno de los principales hallazgos es que más de la mitad de esas escuelas no logran mantener este logro (SEP, 2016 y 2017).

Aunque los datos no son totalmente comparables, el resultado nos parece indicativo de que existen algunos problemas que es necesario analizar.

CUADRO 1  
ESCUELAS DESFAVORECIDAS

| <b>Nivel de rendimiento escolar de escuelas desfavorecidas</b> | <b>%</b>   |
|--|------------|
| Rendimiento bajo   | 66.70      |
| Rendimiento medio  | 27.39      |
| Rendimiento alto o satisfactorio                               | 5.91       |
| <b>Total</b>   | <b>100</b> |

Fuente: elaboración propia con datos de ENLACE, 2012.

Tomando como referencia diversas investigaciones en México y a nivel mundial, que están encaminadas a identificar los factores escolares que influyen en los aprendizajes efectivos, la investigación que hemos realizado durante los últimos años muestra que el involucramiento docente está entre los aspectos que más influyen en los aprendizajes. Por involucramiento nos referimos a que los maestros se ocupan de que los alumnos entiendan; respetan la expresión de los estudiantes y los toman en consideración; y realizan seguimiento del grupo e individualmente, a la vez, que dan retroalimentación de tareas y exámenes. Aunque en menor medida, también el involucramiento de los padres influye positivamente, sobre todo cuando está enfocado en los aprendizajes y estabilidad de los niños (Acevedo, Valenti y Aguiñaga, 2017, pp. 65-90).

Sin embargo, la investigación también muestra que es necesario profundizar más en los ¿cómos? En otras palabras, en la manera en que se dan las relaciones entre los agentes escolares y extraescolares que desatan dinámicas positivas y promueven condiciones para que los alumnos aprendan, así como en la identificación de los ambientes escolares que permiten destrabar los nudos de los condicionantes socioculturales.

Al visitar algunas escuelas de equidad se ha encontrado que un primer problema para dar continuidad a estas acciones positivas es la alta rotación de docentes y directivos que existe en las escuelas. A manera de hipótesis,

hemos planteado que en los diversos niveles del sistema educativo micro, meso y macro hay una débil estrategia de mediano y largo plazo para lograr la continuidad de los aprendizajes efectivos que repercute en la variación de los ambientes escolares de aprendizaje.

## ¿Qué políticas hay y cuál es su eficacia para enfrentar la desigualdad y mejorar la calidad educativa?

Mencionaré los dos programas que están más directamente relacionados con la superación de la desigualdad educativa, por orden de importancia:

- Programa Escuelas de Tiempo Completo
- Programa para la Inclusión y Equidad Educativa

Ambos programas se destinan a las escuelas de nivel básico para su fortalecimiento y para que superen la determinación negativa de atender a población en contextos de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social. Mi reflexión va en el siguiente sentido, si las prioridades se miden por el financiamiento y la focalización gubernamental y social, claramente la equidad en educación no es un fin estratégico. Los recursos que se destinan a estos programas son reducidos si se comparan con la magnitud de la problemática que tenemos en México en desigualdad educativa.

Según datos de CONEVAL (2016b) al Programa de Inclusión y Equidad Educativa se le asignó en 2015 y 2016 un presupuesto público que osciló entre 0.18 y 0.14 por ciento del total destinado a educación, por su parte, al Programa de Escuelas de Tiempo Completo se le asignó en los mismos años el 1.97 y 3.13 por ciento (2016a), si el Programa de Escuelas de Tiempo Completo fuera estratégico no se entienden los altibajos en el financiamiento de 2013 a la fecha, ver Cuadro 2.

La diferencia de financiamiento entre ambos programas es muy grande y no se nota ninguna alineación entre ellos, sobre todo a la luz de la magnitud de las desigualdades educativas y sociales del país. Claramente no existe una política decidida y sustantiva para avanzar hacia la equidad educativa.

CUADRO 2  
PRESUPUESTO EJERCIDO  
POR EL PROGRAMA DE ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO\*

| <b>Año</b> | <b>Presupuesto del Programa (MDP) (1)</b> | <b>Presupuesto del Ramo (MDP) (2)</b> | <b>% = (1) / (2)</b> |
|------------|---|---------------------------------------|----------------------|
| 2013       | 5,289.16                                  | 279,659.00                            | 1.89%                |
| 2014       | 10,382.86                                 | 295,590.16                            | 3.51 %               |
| 2015       | 5,801.87                                  | 294,095.32                            | 1.97 %               |
| 2016       | 8,850.19                                  | 283,168.66                            | 3.13 %               |

\* Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) MDP: Millones de Pesos.

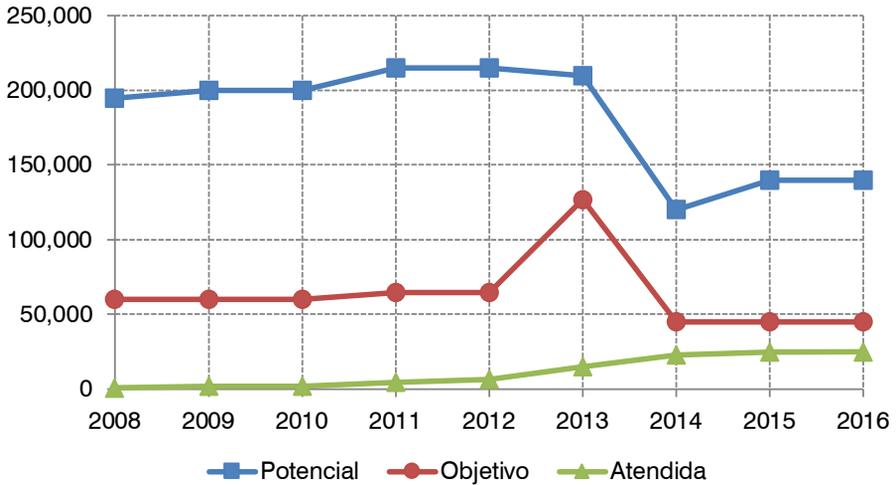
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) citado en CONEVAL, 2016a: p. 1.

Una observación derivada de la evaluación del programa es la importancia de la continuidad del apoyo a las escuelas porque en aquellas en las que se ha mantenido por varios años se han mejorado los resultados educativos (CONEVAL, 2016a).

El tema de la continuidad aparece de nuevo, por lo que se puede hipotetizar que en esta radican algunos de los límites de la política educativa. Es decir, la persistencia de los aprendizajes efectivos de los estudiantes por años y de todos los grados puede estar asociada a una débil estrategia de mediano y largo plazo que identifique las dinámicas escolares positivas y que priorice la continuidad de estos circuitos virtuosos cuya dinámica ha logrado romper el nudo gordiano de la equidad. Esto vale para las escuelas, pero, sobre todo, para los programas gubernamentales que tienen como objetivo final los buenos resultados educativos con equidad.

Basta con observar la Gráfica 1 de la evaluación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo que muestra las brechas que existen entre la población atendida, la población objetivo y la población potencial.

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL PTC



Fuente: Tomada de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2016a.

Por último, en lo que toca al Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, mencionaré brevemente que es un programa con recursos reducidos y dispersos porque abarca los tres niveles educativos, sin conexión con el Programa de Escuelas de Tiempo Completo y que según la evaluación de CONEVAL, en su inicio no tenía claros ni la focalización ni la cuantificación de la población beneficiada (CONEVAL, 2016b).

### ¿Qué opinión tiene sobre las propuestas de los candidatos presidenciales para atender la desigualdad y elevar la calidad de la educación?

Cabe advertir que realicé una revisión somera de las propuestas de los partidos, con esta lectura rápida mi opinión es que en general son poco aterrizadas y carecen de problematización, son más bien una lista de acciones, a veces poco coherentes, en ocasiones son declaraciones, algunas de ellas, sin sentido, como por ejemplo: la plataforma electoral del PAN habla de garantizar el derecho de los padres de familia a educar a sus hijos, que es más bien una

obligación, pero el partido seguramente lo dice por el temor “ideológico” de que la escuela transmita valores que no están en su código moral.

Este mismo partido habla de “calidad mundial de la educación”, sería más pertinente que se lograra “calidad con equidad”. Hablan de un “ombudsman educativo”. No quiero imaginar el monstruo burocrático que resultaría.

El PRI, por su parte, habla de inclusión y la limita a las personas con capacidades diferentes. Si bien este es un problema que debe ser atendido, lo que pone en evidencia esta acción, es la estrecha mirada que tiene este partido de la inequidad, exclusión y desigualdad que existe en el país. El PRI sigue hablando de autonomía de las escuelas, cuando no es claro lo que entienden por autonomía escolar y más bien lo que se ha hecho es lo contrario. Un ejemplo es la agenda de trabajo que les mandan a las escuelas para las reuniones mensuales de Consejo Técnico Escolar. Se habla de trayectos formativos de docentes, habría que preguntar ¿por qué? y ¿para qué?

El Partido Verde propone una lista de modificaciones a los artículos para promover acciones de participación de los padres. En México nos sobran leyes y nos falta voluntad de decisión y de ejecución, por lo que las propuestas son limitadas y sin reflexión holística y en profundidad de nuestra realidad.

El PT propone otro modelo más. Estamos aún en el pilotaje del Nuevo Modelo Educativo y ya proponen otro.

La propuesta del partido Nueva Alianza es más completa, sin embargo, la lista de compromisos es muy larga y abarca mucho, no quedan claras las prioridades, dado que no hay una problematización.

En lo que respecta a MORENA, este partido destaca la ampliación de cobertura y hablan de la transformación educativa acorde con el cambio que habrá en el país. Esto último es muy general. Del mismo modo proponen la dignificación de las escuelas; de nuevo, hace falta problematización, se trata también de propuestas normativas.

## Referencias

- Acevedo, C., Valenti, G. y Aguiñaga, E. (2017). Gestión institucional, involucramiento docente y de padres de familia en escuelas públicas de México. *Calidad en la educación*, (46), 53-95. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652017000100053>
- Acevedo, C. y Valenti, G. (2017). Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista. *POLIS, Revista Latinoamericana*, [en línea] 16(46),151-174. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3055130200>
- Blanco, E. (2009). Eficacia escolar y clima organizacional: apuntes para una investigación de procesos escolares. *Estudios sociológicos*, 80(27), 671-694.
- CONEVAL (2016a). *Ficha de Monitoreo 2016-2017. Escuelas de Tiempo Completo*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Educación Pública (SEP), México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2016\\_2017/FMyE\\_11\\_S221.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S221.pdf)
- CONEVAL (2016b). *Ficha de Monitoreo 2016-2017. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Educación Pública (SEP), México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2016\\_2017/FMyE\\_11\\_S244.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S244.pdf)
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) (2014). *El derecho a una educación de calidad, Informe 2014*. México D.F.: Autor.
- Salazar, R., Flores, U., Florez, N., Luna, M. y Valenti, G. (2010). *Desempeño escolar México 2010. Un enfoque en la calidad con equidad*, reporte de investigación, México, FLACSO México. Disponible en: [http://enlace.sep.gob.mx/content/ms/docs/2013/DESEMPENO\\_ESCOLAR\\_MEXICO\\_2010.pdf](http://enlace.sep.gob.mx/content/ms/docs/2013/DESEMPENO_ESCOLAR_MEXICO_2010.pdf)
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013). *ENLACE 2012* [Base de datos]. Recuperado de: [http://www.enlace.sep.gob.mx/content/ba/pages/base\\_de\\_datos\\_completa\\_2012/](http://www.enlace.sep.gob.mx/content/ba/pages/base_de_datos_completa_2012/)
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2016). *PLANEA 2015*. [Base de datos]. Recuperado de: [http://planea.sep.gob.mx/ba/base\\_de\\_datos\\_2015/](http://planea.sep.gob.mx/ba/base_de_datos_2015/)
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). *PLANEA 2016*. [Base de datos]. Recuperado de: [http://planea.sep.gob.mx/ba/base\\_de\\_datos\\_2016/](http://planea.sep.gob.mx/ba/base_de_datos_2016/)
- Murillo, F. J.(2006). *La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica, en Estudios sobre eficacia escolar en Iberoamérica: 15 buenas investigaciones*. Ed. Convenio Andrés Bello, Bogotá Colombia, 13-32

- Ocampo J.A. y Gómez N. (2018). Desarrollo social: avances asimétricos durante la última década. En Puchet, M. y Puyana A., *América Latina en la larga historia de la desigualdad*. FLACSO-México, 37-68
- Tapia, L. y Valenti, G. (2016). Desigualdad educativa y desigualdad social en México. Nuevas evidencias desde las primarias generales en los estados. *Perfiles educativos*, 38(151), 32-54. Recuperado el 22 de mayo de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982016000100032&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982016000100032&lng=es&tlng=es).
- Treviño, E. y Treviño, G. (2004). *Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes* (Informe de investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa). México, D.F.: INEE.
- Vázquez, D. y Dovalí, M. (2017). *Análisis de la desigualdad con los nuevos datos de la ENIGH 2016*. OXFAM México. En línea: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Ana%CC%81lisis%20de%20desigualdad.pdf>

## ¿Cuáles son los rasgos fundamentales de la desigualdad educativa en México?

La desigualdad, a pesar de los avances logrados a través del sistema educativo, es un rasgo estructural, desde el acceso, así como en el tránsito y los resultados de este. El sistema educativo mexicano es uno de los más grandes del mundo, lo conforman alrededor de 34 millones de alumnos, desde preescolar hasta educación superior en más de 250 mil escuelas o planteles. A lo largo del siglo XX los esfuerzos del estado se concentraron exitosamente en ampliar la cobertura de la educación obligatoria, con lo cual, al cierre del siglo ya se tenía prácticamente el 100% de cobertura en primaria. La obligatoriedad de otros niveles (preescolar, secundaria y tipo media superior) se amplió entre 1993 y 2012 —vía reformas constitucionales—, pero aún no se logra la cobertura total en los mismos, y efectivamente, los resultados son desiguales entre los distintos sectores de la población atendida, así como en las dotaciones y resultados de las diversas modalidades y tipos de servicios educativos.

Además de la cobertura, el otro aspecto clave es el nivel de desarrollo de las competencias necesarias para convivir y participar adecuadamente en la sociedad, e indagar si nuestro sistema educativo las está fomentando. Los resultados de la prueba PISA brindan información en este sentido. Entre 2003 y 2012 se registró un incremento en los niveles de logro educativo en esta prueba, pero entre 2012 y 2015 se presentó un estancamiento, y en el caso de matemáticas un pequeño retroceso. Es plausible suponer que los incrementos en cobertura pudiesen explicar en parte esta desaceleración en la mejora de sus resultados, pero ello no ha sido estudiado a fondo. Por otra parte, es importante hacer notar que según los resultados de PISA, si bien México ocupa el último lugar de desempeño dentro de los países miembros de la OCDE, los avances en términos de la mejoría en el aprendizaje, en el segmento entre quienes tienen un desempeño insuficiente, son significativos, con una reducción de las brechas de competencias entre las distintas cohortes; ello representa un dato alentador en términos de la disminución de la desigualdad, y plantea la posibilidad de un mejor escenario hacia los próximos años (Bracho, 2018).

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Sin embargo, lo cierto es que, en el marco de las demandas del crecimiento demográfico y las exigencias educativas que plantea la sociedad mexicana actual y a futuro, todavía hay grandes tareas, sobre todo en la mejora de su calidad. Las disparidades étnicas, económicas, geográficas y sociales respecto al acceso a la educación, la permanencia en los centros escolares, la conclusión de los niveles educativos y los niveles de logro son características persistentes en el sistema educativo mexicano (puede verse en el Panorama Educativo de México 2016 e Informe INEE 2018 La educación obligatoria en México). A partir de resultados de evaluación se han identificado diversas causas de los problemas que se reflejan en el funcionamiento del sistema educativo. Entre las más relevantes destacan la desigualdad de recursos en los centros escolares; el débil liderazgo directivo escolar; climas escolares poco propicios para el aprendizaje; predominio de un modelo homogéneo; una supervisión escolar concentra en el control administrativo por sobre los asuntos pedagógicos; métodos educativos no actualizados usados por los docentes, deficiente formación inicial y continua docente; complejidad en los tramos de control administrativo y serias dificultades para saber lo que sucede en las escuelas y sobre el uso de los recursos; insuficientes e inadecuados usos de la tecnología; y nulo control sobre los agentes escolares.

Partiendo de la idea de que la información acerca de las desigualdades educativas en México se encuentra ampliamente disponible, lo cual es especialmente cierto para una audiencia compuesta por investigadores y estudiantes del fenómeno educativo, en lugar de reiterar los números me concentro en el por qué creo que son importantes esos números.

Es innegable la existencia de la desigualdad en el país. La desigualdad en el nivel de ingresos es de las más altas del mundo, y su origen en los ámbitos económico y social se manifiesta en prácticamente todos los ámbitos de la vida humana. Pero no es una cuestión simplemente de magnitudes, porque la tenemos altamente interiorizada como sociedad; y es precisamente eso lo que tenemos que romper desde la educación.

La desigualdad lo que hace es violar la dignidad humana, impidiendo la satisfacción de las necesidades y limitando las posibilidades de que todos los habitantes de este país se desarrollen de acuerdo con su máximo potencial. Y ¿por qué esto es especialmente relevante en nuestro ámbito? Porque eso es lo

que produce la educación: el desarrollo de capacidades. De allí la relevancia de pensar las desigualdades desde el ámbito de la educación.

La desigualdad no es una cuestión únicamente de pesos y centavos, no se trata solamente del aspecto económico, es mucho más grave que las consideraciones de ingreso. La desigualdad es un ordenamiento sociocultural que se ha convertido en parte de la vida de todos los mexicanos. Importa porque reduce la capacidad y funcionamiento de las personas, reduce su salud, afecta su amor propio y sentido de identidad, y limita los recursos para actuar y participar en el mundo (parafraseando las ideas de Göran Therborn).

Lo importante es reconocer que existe y actuar sobre ella, porque no se trata de una desigualdad natural, tampoco se trata de que seamos todos idénticos (asunto no solo imposible sino ingenuo), se trata de que todos tengamos derecho a recibir una educación capaz de desarrollar a todos y cada uno desde sus perspectivas, sus propias habilidades y necesidades para lograr la vida que cada uno aspire en un futuro.

No todos deseamos la misma vida ni tenemos las mismas habilidades, pero lo que importa es que todos sean capaces de ser libres, pero para la verdadera libertad hay que tener capacidad de elegir, asunto que brinda una educación de calidad (ideas tomadas de las teorías de libertad, igualdad y justicia, de autores como Amartya Sen, John Rawls, Ronald Dworkin, entre otros). Por ello, creo que es importante identificar la amplitud y profundidad de las desigualdades educativas en nuestro país.

### ¿Qué nexos existen entre la desigualdad educativa y la calidad de la educación?

Es una pregunta difícil, es fácil de responder conscientemente pero difícil de hacerlo empíricamente. Coincido con los colegas en que la igualdad de acceso y la conclusión en los niveles de educación —especialmente en los niveles obligatorios—, y lo aprendido o desarrollado como persona en la escuela, son condiciones elementales que conducen a definir la calidad. Tenemos que empezar a partir de reconocer que eso implica el cumplir el derecho a una educación de calidad: acceder, permanecer, concluir, aprender.

Sin duda uno aprende en la escuela mucho más que lo que las pruebas miden, no tengo la menor duda. Tampoco creo que eso sea lo único que haya que medir. Pero también pienso que sí tenemos que constatar que los estudiantes están alcanzando aquello que se supone que se les está ofreciendo a través de la educación obligatoria. Y eso es lo que tratan de medir las pruebas de aprendizaje y de desarrollo de competencias. Y sin duda lo que impera es la desigualdad. A mí, como a muchos de ustedes nos ofende usar solamente promedios. Estoy de acuerdo cien por ciento que los promedios esconden toda la basura debajo de la alfombra, y la desigualdad está definitivamente escondida debajo de la alfombra.

Hay un esfuerzo importante para desarrollar un índice que permite saber qué tan lejos estamos de alcanzar, en términos absolutos, los niveles de logro básico en aprendizaje. A grandes rasgos, tomando como base los resultados de las pruebas PISA, estamos muy por debajo de los países de la OCDE. Lo que encontramos gracias a los trabajos del Índice de Déficit de Competencias (IDH) en el que estoy trabajando, es que hay información que no se está mirando que debe analizarse y destacarse. Este índice pone en el centro el combate a la desigualdad educativa, ya que además de identificar a aquellos que no logran alcanzar el nivel normativo, ofrece una medida que nos permite saber que tan lejos se encuentran de alcanzar este nivel en cada uno de los aspectos evaluados. Así ponemos el acento en aquellos que no tienen garantizado el derecho a la educación e identificamos los aspectos que hay que mejorar, para que alcancen los niveles normativos. De acuerdo con los resultados promedio de las pruebas PISA, estamos muy por debajo de los países de la OCDE. Lo que identificamos, a partir de la aplicación del Índice de Déficit de Competencias (IDC) es que, al trabajar los datos presentados por la OCDE desde otra perspectiva, generan información que puede utilizarse para construir evidencias útiles para el diseño de políticas públicas.

Por ejemplo, contrario a lo que se afirma a partir de los puntajes promedio por país, la información generada a partir del cálculo del IDC con los datos de PISA permite identificar periodos de mejora en México (2003-2012), en los que no solo ha decrecido la proporción de estudiantes por debajo del

nivel normativo, sino que además su distancia promedio a este nivel ha ido disminuyendo. Además, en este periodo la mejoría es más acelerada que en el resto de los países de la OCDE.

Si se retoma la tendencia a la mejora, podemos esperar que a medida que aumente la proporción de evaluados con al menos el nivel de competencias básico, esta mejoría se traduzca en un mejor desarrollo individual y social de los mismos, hasta lograr un punto crítico en que dicha mejoría se traduzca en un mejor nivel socioeconómico.

En relación con las cohortes. Tenemos un país que entre las complejidades que posee tiene una pirámide poblacional muy rara. El grupo que tenemos con mayor población son los jóvenes. Para mí es fundamental contar con indicadores de cómo se dan las desigualdades educativas justo en ese grupo poblacional, porque con eso es con lo que van a vivir las generaciones futuras. Eso es lo que el país va a tener como fuerza de trabajo fundamental mientras se experimenta la transición, para tener menos niños, pero muchos más adultos mayores.

Finalmente, calidad se puede entender de muchas maneras. También hemos estado trabajando en eso, y lo que estamos buscando es encontrar una definición consensuada que coincida con los principios de la legislación — artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, pero que también coincida con lo que los países de Latinoamérica estamos mirando y concibiendo como calidad de la educación. Uno de los temas es justo el de la segmentación, otro más es la propia definición de calidad, porque en el INEE aún usamos una definición que construimos hace muchos años, que implica acceso, permanencia y niveles de formación. Uno de los consensos que estamos encontrando del trabajo que hemos venido haciendo con académicos, políticos, funcionarios de los institutos de evaluación educativa de América Latina, es que uno de los componentes fundamentales del concepto de calidad es sin duda el aprendizaje. ¿Cómo se define el aprendizaje? Eso es otro tema, pero el aprendizaje debe servir como una meta y referente fundamental. La definición de calidad debe implicar justicia y no puede pensarse solo en abstracto o a través de un solo indicador o de una sola noción.

## ¿Qué políticas hay y cuál es su eficacia para enfrentar la desigualdad y mejorar la calidad educativa?

Yo creo que uno de los temas más importantes identificado por parte de los investigadores es cómo se ejercen esas políticas de atención a la diversidad, atención a los más vulnerables, y sin duda no es eso en donde nos hemos concentrado. Hemos mirado esas desigualdades, pero muy pocas veces hemos ido como investigadores a ver qué está pasando en esas comunidades, en esas escuelas, con honrosas excepciones por supuesto, para saber qué es lo que sucede allí adentro para que los niños aprendan, se desarrollen y culminen con la educación esperada. Eso sí nos hace mucha falta, porque es donde podemos encontrar los espacios de oportunidad y lo que sí está funcionando. Lo que es importante es que la escuela atienda de manera mucho más decidida y con mejor información, el desarrollo de políticas que pueden tener éxito. Asimismo, es importante que los directores logren tener comunidades que ayuden a los chicos en su desarrollo a partir de hacer sostenibles los casos exitosos de los docentes. ¿Cómo conseguir que esos casos se mantengan? Eso creo que es una tarea pendiente que desarrollar.

Sin duda, ha habido esfuerzos para ofrecer más educación, ampliar los servicios existentes, aprovechar la capacidad instalada, y atender a las personas en condiciones de vulnerabilidad o desventaja. Evidentemente no son suficientes esos esfuerzos<sup>5</sup>. Hay que buscarlos de mejor manera. El propio Instituto ha desarrollado las directrices que ha presentado (<http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>), que han estado orientadas justo a ello, y el tema es cómo lograr que el problema de equidad sea visible, ¿cómo hacemos visibles a los invisibles? Porque son de menos rédito político que atender a otros sectores. Entonces pongámosle un costo.

---

<sup>5</sup> Tenemos indicios de que nos encontramos en la dirección correcta pero que el esfuerzo aún es insuficiente. La dirección correcta se muestra en el aumento de la tasa de asistencia escolar en localidades rurales, residentes de municipios de alta marginación, población en condiciones de pobreza y provenientes del quintil de ingreso I (INEE, 2017, pp. 99 y 194). Sin duda habrá más indicadores que nos demuestran una reducción de las brechas entre grupos vulnerables y promedios nacionales o servicios generales. Pero el esfuerzo aún no alcanza a la magnitud del problema que enfrentamos, como nos lo demuestran los resultados de aprendizaje (cfr. capítulo 7 del Informe INEE, 2018), donde seguimos teniendo niveles muy altos de resultados insuficientes, que además se concentran en espacios educativos donde hay condiciones en desventaja.

Hay un trabajo intenso en el Instituto para analizar efectivamente toda la distribución de recursos y la distribución de políticas que se desarrollaron en este programa gubernamental. Nos encontramos en la búsqueda y análisis de las evidencias que demuestren los efectos que sobre la desigualdad han tenido las diversas políticas implementadas en este periodo. Enfrentamos la problemática de acotar el objeto de estudio “políticas que inciden en la equidad”, debido a que existe un amplio catálogo presupuestal que da cuenta de toda la inversión hecha en educación, que va más allá del específicamente etiquetado como “S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa”. Y como queda claro, por lo menos para académicos y funcionarios involucrados en estos temas, la equidad no es un problema de “un” programa, es un problema de todo el sistema, y eso es lo que hay que visibilizar. Ese programa ha tenido sus vaivenes, como muchos otros grupos sociales.

Tenemos otro tema que casi no hemos visto y que los invito a revisar. El análisis que tenemos sobre los salarios docentes indica que la desigualdad en el ingreso es más o menos la misma que la que existe en todo el país. Sí ha habido esfuerzos para disminuir esta desigualdad, y parte de la evaluación que se está implementando, y estando de acuerdo en que no es suficiente la forma como se ha desarrollado, no ha sido tan buena como debió haber sido, una de las cosas que hace, o de los objetos que pone sobre la mesa esta reforma es justamente que los recursos docentes sean para los docentes.

La evaluación en servicio de los docentes no significa castigar a los buenos docentes. Es simplemente ordenar, porque creo que esto todos lo sabemos, no cerremos los ojos, muchas plazas docentes no estaban ocupadas por docentes, por individuos con esa formación. No lo quiero detallar mucho más pero sí creo que, de inicio, se debe promover que los recursos docentes – las plazas docentes– sean para los docentes que están frente a grupo y están trabajando por la educación de sus niños. Uno no piensa ni en disminuir ni dañar en ningún sentido a este docente. Lo que sí es importante es que los recursos docentes regresen a la docencia, eso es importante. Y lograr que el ingreso sea más igual y con mayores ventajas para aquellos docentes que tienen un mejor desempeño o un esfuerzo mayor en términos de lo que representa enfrentar condiciones con población en condiciones de mayor desventaja. De eso sí

hubo políticas en este sexenio, que no se han podido instalar adecuadamente, pero que sí se concibieron. La lógica de esto es que los recursos docentes son para la docencia, no para todo lo demás –burocracia–, o para los amigos, etcétera.

## Referencias

- Bracho, T. (2018). Índice del Déficit en Competencias: ¿Avanzamos hacia la garantía del derecho a la educación? *Reformas y Políticas Educativas*, 2 (4), Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). (2018). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. México, INEE. Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/index.html>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). (2017). *Panorama educativo de México 2016. Indicadores del sistema educativo nacional educación básica y media superior*. México, INEE.

## ¿Cuáles son los rasgos fundamentales de la desigualdad educativa en México?

A mi juicio, los tres rasgos fundamentales de la desigualdad educativa en México son 1) la desigualdad en los aprendizajes, habilidades y competencias adquiridas; b) la desigualdad en las probabilidades de progresión escolar entre niveles educativos; y c) la desigualdad entre las opciones educativas en un sistema educativo caracterizado por una profunda segmentación en la oferta educativa.

Con respecto al primer rasgo, la desigualdad en los aprendizajes, habilidades y competencias adquiridas, basta señalar que un resultado consistente de los estudios sobre variabilidad en los aprendizajes es que el principal factor que explica la variación en los aprendizajes son las características socioeconómicas y culturales de la familia de procedencia de los niños y jóvenes; la proporción de la explicación que aportan las escuelas es bastante menor. Por ejemplo, en la prueba PLANEA 2015, entre 75% y 80% de los aprendizajes son explicados por las características socioeconómicas y sociodemográficas familiares. Esto sugiere que las condiciones de extrema desigualdad socioeconómica que vive el país se reflejan en una enorme variabilidad en los desempeños escolares de los niños, lo que a su vez constituye un reto enorme para el trabajo de las escuelas y las maestras, particularmente aquellas que reciben a niños y niñas en condiciones de privación social.

El segundo rasgo es la desigualdad en las probabilidades de progresión escolar. Debido a la expansión de la cobertura de la educación primaria y secundaria, la desigualdad en progresión escolar entre niveles educativos se ha desplazado a la transición de la secundaria a la educación media superior y a la educación superior. Por ejemplo, datos para cohortes de nacimiento recientes indican que la probabilidad de no terminar la educación secundaria es 2.6 veces mayor para quienes provienen del decil socioeconómico 10 frente al decil 90, mientras que la probabilidad de no ingresar a la educación media superior, incluso entre quienes ya terminaron secundaria, es 2.8 veces mayor para los deciles socioeconómicos respectivos.

<sup>6</sup> Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Bajo estándares internacionales, en comparación con países de desarrollo similar en América Latina y más aún con países de industrialización temprana, México se caracteriza por poseer una perniciosa combinación de bajos niveles de cobertura (particularmente en la graduación del nivel secundario y el acceso al nivel terciario) y alta desigualdad en las probabilidades de transición. México se encuentra fuertemente rezagado en ambos indicadores. Por su parte, la experiencia internacional revela que la desigualdad se asocia estrechamente a los niveles de cobertura.

El tercer rasgo es la desigualdad entre las opciones educativas, es decir, la desigualdad en las opciones educativas al interior de un mismo nivel educativo a las que tienen acceso los niños y jóvenes provenientes de distintos niveles socioeconómicos. Esta desigualdad no solo se presenta entre escuelas públicas y privadas, sino también entre distintos subsistemas, modalidades, turnos, y localizaciones geográficas al interior del sistema público. Así, por ejemplo, sabemos que, incluso controlando por el nivel socioeconómico de la familia de origen, el turno al que se asiste en escuelas primarias y secundarias públicas es un determinante importante de las probabilidades de progresión escolar; o que el acceso a ciertas instituciones de educación media superior públicas (como es el caso de los bachilleratos de la UNAM en Ciudad de México y la UANL en Nuevo León) se encuentra determinado de manera importante por las condiciones socioeconómicas de la familia de origen y, más aún, legitimado por la ilusión meritocrática de exámenes de admisión que no considera los efectos acumulados de la desigualdad socioeconómica y la experiencia educativa previa en los resultados de esos exámenes.

### ¿Qué nexos existen entre la desigualdad educativa y la calidad de la educación?

El término “calidad de la educación”, como sabemos, es excesivamente problemático y cargado de sentido. En ocasiones se entiende la calidad como un atributo asociado a los niveles promedio de aprendizajes, aprovechamiento escolar, cobertura, etcétera. En mi opinión, una parte fundamental de la evaluación de la calidad debe ser sistémica, es decir, considerar las opciones que ofrece el sistema educativo en su conjunto para garantizar a TODOS los niños y jóvenes las mismas oportunidades de realizar sus capacidades.

En este sentido, además de considerar los niveles PROMEDIO de aprendizajes o de progresión o cobertura educativa, la evaluación sistémica de la calidad educativa debe incluir indicadores de VARIANZA, y más específicamente, de desigualdad en aprendizajes y probabilidades de progresión escolar.

Por ello, la relación entre calidad de la educación y desigualdad educativa es directa. La evaluación de la calidad de la educación en México debe considerar como parámetro o componente central las condiciones que genera la desigualdad educativa. Entonces, recuperando los tres ámbitos de la desigualdad educativa señalados arriba, un sistema educativo de calidad debe incorporar como indicadores:

1. El grado de reducción de la desigualdad de aprendizajes.
2. La magnitud de la reducción de la desigualdad de oportunidades en progresión escolar, que en el caso de México debe centrarse particularmente en las transiciones en la educación media y superior.
3. El grado de homogenización de las oportunidades y niveles de calidad entre las diferentes modalidades, subsistemas y variantes del sistema educativo, particularmente en el ámbito de la educación ofrecida por el Estado, de modo que la variedad en opciones educativas no sea un espejo de la desigualdad social, sino un mecanismo para atender la diversidad que procura en todo momento tener como resultado la equidad.

### ¿Qué políticas hay y cuál es su eficacia para enfrentar la desigualdad y mejorar la calidad educativa?

Para responder a estas preguntas me voy a concentrar en las políticas destinadas a la reducción de las desigualdades de progresión escolar y las desigualdades en la oferta institucional, dejando de lado el tema de la desigualdad de aprendizajes.

Consideraría fundamentales tres tipos de políticas:

a) Las políticas destinadas al incremento en la cobertura educativa.

El análisis de la experiencia histórica a escala internacional revela que muy pocos países han logrado reducir la desigualdad en las oportunidades de progresión escolar hacia determinado nivel educativo con niveles bajos de cobertura en ese nivel educativo. Incrementar la cobertura es, por tanto, un

prerrequisito para reducir la desigualdad. En particular, en el caso de México es apremiante incrementar sustancialmente la cobertura en la educación media superior, pero esto gradualmente implicará mayor desplazamiento de la desigualdad hacia la transición entre media superior y superior, por lo que debe preverse incrementar en paralelo el acceso a la educación superior.

Con respecto a la educación media superior, esto implica superar tres obstáculos específicos: los rezagos que persisten en las tasas de graduación de la educación secundaria; las dificultades en la transición de la secundaria a la educación media superior; y las altas tasas de abandono escolar entre quienes ingresan a este nivel educativo.

Por supuesto, hay que enfatizar que el incremento en la cobertura debe realizarse mediante la ampliación de las opciones que ofrecen alto nivel académico y no mediante esquemas que privilegian la ampliación de la cobertura mediante la oferta de opciones de menor calidad, como ocurrió en otros niveles educativos en el pasado.

b) Las políticas destinadas a reducir la estratificación social en los procesos de acceso entre opciones educativas, particularmente en las instituciones educativas públicas.

Estas políticas aplican a todos los niveles educativos, desde la primaria (en donde por ejemplo existe una selectividad socioeconómica y étnica negativa hacia ciertas modalidades educativas y hacia el turno vespertino frente al matutino) hasta la educación media superior y superior. En el caso de la educación media superior y superior, una de las mayores batallas políticas que debe librarse es el combate a una noción de justicia en el acceso basada solo en la meritocracia estricta. Los mecanismos de selección basados solo en exámenes de admisión no solo reproducen la desigualdad de oportunidades, en tanto los resultados de esos exámenes están asociados estrechamente a las condiciones sociales de origen, sino que contribuyen a legitimarla bajo el argumento de que los resultados reflejan los méritos y esfuerzos personales.

Frente a esta noción de meritocracia estricta, para reducir la desigualdad de oportunidades es fundamental proponer una noción de justicia diferente, que coloque en la balanza, por una parte, el premio a los esfuerzos y los méritos académicos, y por otra la inclusión social. Esto implica, traducido a políticas

específicas de ingreso a las instituciones educativas públicas, dos posibles modificaciones: por un lado, ponderar los resultados de los exámenes de admisión en función de los antecedentes socioeconómicos y étnicos de los aspirantes. Por otro, establecer sistemas de cuotas de acceso socioeconómicas, que compensen las desventajas que tienen los jóvenes con privaciones socioeconómicas o provenientes de grupos étnicos discriminados y así se garantice un acceso a las opciones educativas públicas de mayor demanda.

Estas medidas compensatorias, por supuesto, no están en detrimento de otro tipo de políticas que busquen reducir las enormes brechas en infraestructura, recursos, y calidad que existen entre las instituciones educativas públicas, que no hacen sino reforzar las desigualdades entre estas instituciones y facilitar que la estratificación institucional “espejee” a la estratificación socioeconómica.

c) Las políticas destinadas a la retención en la escuela de los estudiantes con desventajas sociales y económicas.

No basta con otorgar acceso a la escuela a los alumnos con desventajas sociales y económicas. Es necesario reconocer que provienen de contextos económicos, sociales y culturales desiguales, de modo que quienes ingresan con desventajas deben recibir un trato como diferentes para procurar la equidad. Esto implica, en primer lugar, vencer las inercias culturales de nuestro sistema educativo que tiende a imponer sobre los estudiantes un supuesto de homogeneidad social que no existe, y en segundo lugar, realizar grandes inversiones en cursos y programas de nivelación y apoyo, de asesorías especializadas, de involucramiento de los padres, etcétera, que permitan que la escuela se convierta en un agente institucional que contribuya a reducir las desigualdades y no a acentuarlas.



## Equidad y educación

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE),  
Universidad Iberoamericana (UIA),  
CDMX, 22 de junio, 2018.

Participación de *Emilio Blanco Bosco*<sup>7</sup>

### ¿Cómo debe entenderse la equidad en educación en cada nivel y modalidad educativa?

Quiero partir, deliberadamente, de una definición muy simple y operativa de la equidad en educación. Existe equidad cuando las oportunidades y resultados educativos no dependen de atributos adscriptivos como el lugar de nacimiento, el género, la condición étnica, el nivel de ingreso del hogar o el nivel educativo de las personas encargadas del cuidado y la socialización del niño-joven. Esto significa que puede haber equidad educativa sin que haya igualdad absoluta en los resultados. Son aceptables, por ejemplo, diferencias en los niveles de aprendizaje o de escolaridad; lo que no es aceptable es que estas diferencias estén asociadas a características que los individuos no controlan, idealmente estas deberían depender únicamente del esfuerzo, aunque es posible preguntarse si esta variable –justificación del orden meritocrático– depende totalmente de los individuos.

Si bien las fuentes de desigualdad son múltiples, prefiero concentrarme en aquellas asociadas a la posición socioeconómica, esto es, a la combinación de los niveles de ingresos, educativo y ocupacional del hogar. Estas desigualdades son las que, de manera sistemática, aparecen como asociadas con mayor fuerza a cualquier tipo de resultado educativo, y cuyos efectos son más resistentes a las políticas y transformaciones socioculturales.

Las dimensiones más importantes donde se manifiestan las desigualdades socioeconómicas en educación son tres: 1) acceso a la educación; 2) trayectorias educativas; y 3) aprendizajes. Estas dimensiones no están separadas, sino que se entrelazan mutuamente. Por ejemplo, la desigualdad

---

<sup>7</sup> Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

de aprendizajes afecta las oportunidades de continuar y finalizar un cierto nivel, así como de acceder al siguiente.

En educación básica, el problema más agudo se presenta en relación a la desigualdad de aprendizajes. Un análisis que presentamos hace poco en el informe “Desigualdades en México 2018” muestra que esta desigualdad es muy amplia (COLMEX, 2018). La última prueba PISA, realizada en 2015, indicó que las oportunidades de lograr buenos resultados académicos<sup>8</sup> en el quintil socioeconómico superior eran 3.6 y 4.6 veces mayores, en matemáticas y lectura respectivamente, que en el quintil más bajo. Cabe mencionar, de todas formas, que esta desigualdad se habría reducido ligeramente en los últimos 15 años. En 2000 las posibilidades del quintil superior sobre el inferior de obtener buenos resultados eran 7.1 veces mayores en lectura. En 2003, en matemáticas, el quintil más alto superaba al inferior 13 veces.

De todas maneras, la desigualdad actual refleja un proceso de aguda acumulación de desventajas por parte de los alumnos de sectores más pobres. Habitualmente las explicaciones de estas desventajas enfatizan los factores individuales y familiares (por ejemplo, el nivel educativo de los padres y los recursos educativos del hogar). No obstante, es necesario señalar que la mayor parte del “efecto” del origen socioeconómico sobre los aprendizajes no ocurre a nivel de los *individuos*, sino a nivel de las *escuelas*. Muchos estudios muestran que el nivel socioeconómico *promedio* de los alumnos en una escuela tiene un efecto mucho mayor sobre el aprendizaje de un alumno que su propio origen socioeconómico individual (Harker y Tymms, 2004; Van Damme *et al.* 2015). Dicho brevemente: los resultados educativos dependen más de quiénes son los compañeros (esto es, de su posición socioeconómica) que de la posición propia.

La segregación socioeconómica de las escuelas tiene, en consecuencia, un fuerte impacto sobre la desigualdad de aprendizajes. Esto implica que, a mayor segregación (en la medida que haya escuelas “de pobres” y escuelas “de ricos”), mayor es su efecto sobre la desigualdad.

---

<sup>8</sup> Tomo como “buen resultado” el hecho de que un alumno se ubique en el nivel 3 de la prueba PISA. Este nivel, el siguiente al “suficiente”, lo alcanzan relativamente pocos alumnos en México: 17 por ciento en matemáticas, 25 por ciento en lectura y 18 por ciento en ciencias.

Este efecto obedece básicamente a dos mecanismos. El primero se relaciona con la capacidad de obtener recursos para las escuelas. Si se concentra a familias de buen nivel socioeconómico en las mismas escuelas (sean públicas o privadas), estas tendrán una mayor capacidad colectiva para promover sus demandas y obtener mayores recursos, probablemente a costa de escuelas con familias más pobres. En México se observa claramente que la distribución de los recursos escolares no compensa, sino que reproduce las desigualdades sociales entre sus poblaciones.

El segundo mecanismo implica a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Para un maestro, no es lo mismo tener algunos alumnos muy pobres en su clase a que todos lo sean. En el primer caso es posible atender especialmente a esos alumnos sin desatender el avance en el programa; en cambio, si todos los alumnos son pobres, el avance en el programa inevitablemente se retrasa. Por lo tanto, en escuelas homogéneamente pobres los maestros no logran avanzar en el programa como en escuelas de clase media, lo cual perjudica a todos los alumnos con independencia de sus diferencias individuales.

Reducir la segregación escolar es difícil ya que depende de otros fenómenos como la desigualdad de ingresos y la segregación residencial. En consecuencia (es decir, en tanto no se logre reducir de manera importante la desigualdad social), los esfuerzos específicamente educativos para atenuar la desigualdad de aprendizajes deberían concentrarse en romper la segregación de recursos educativos. Esto requiere cambiar los criterios (políticos) con los que se asignan estos recursos, concentrando el esfuerzo en elevar radicalmente la calidad de la oferta educativa para los sectores más pobres, mediante una redistribución progresiva de recursos materiales y, sobre todo, de un incremento decisivo y generalizado en las capacidades de los docentes que enseñan en estas escuelas.

### ¿Qué balance hace de las políticas y programas de equidad implementados en el sexenio que finaliza?

Dado lo anterior, es difícil hacer un balance de la efectividad de las políticas dado que son muchos los factores que inciden y, sobre todo, es mucho el peso de la desigualdad social. Esto es, puede haber indicadores que muestran una

reducción en la desigualdad de aprendizajes, pero no podemos saber cuánto de esto obedece a las políticas educativas o a mejoras en ciertos aspectos socioeconómicos.

Es importante señalar que la reducción observada en la desigualdad de aprendizajes se produjo en un periodo durante el cual México ha ampliado la inclusión de jóvenes de 15 años en el sistema educativo. De acuerdo con la OCDE, la cobertura de jóvenes de 15 años que asistían a un grado posterior a primaria pasó de 49 por ciento a 62 por ciento. Dado que este avance habría incrementado la proporción de estudiantes más vulnerables dentro del sistema, es llamativo que se produzca sin deterioro de aprendizajes y con las mejoras en la equidad referidas.

Estos avances trascienden el sexenio. En general, creo que en este como en otros, ha habido una cierta preocupación por atacar ciertas formas de desigualdad educativa, lo que se ha reflejado en el aumento del número de becas para jóvenes, programas como Escuelas al Cien o Escuelas de Tiempo Completo. Lamentablemente no tenemos forma de saber cuál ha sido la efectividad de estos programas, ya no digamos para reducir la desigualdad o aumentar la calidad educativa, sino al menos para ejecutar sus obras con eficacia.

Cabe destacar también el desacierto que ha representado la creación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, que ha fusionado distintos programas dirigidos a poblaciones diversas, por razones presupuestales más que sustantivas, y que ha derivado en una reducción real del presupuesto asignado a los programas antes separados. Esta reducción de presupuesto aunada a la homologación de desigualdades (un mismo programa debería atender a indígenas, niños con discapacidad, migrantes, telesecundarias...) es todo menos progresivo.

Un último problema es que, a pesar de todo lo anterior, la gran propuesta de este sexenio fue la Reforma Educativa, que supuestamente asigna plazas con base en el mérito individual de los maestros. La asignación de maestros a escuelas da prioridad a los profesores que han obtenido mayores puntajes. La consecuencia esperable es que las desigualdades se incrementen, al reforzar la distribución inequitativa de recursos humanos entre escuelas.

## Principales retos en materia de equidad educativa para el próximo sexenio

Quiero insistir en la necesidad de romper la estratificación socioeconómica de los recursos educativos. Mejorar la infraestructura y materiales educativos de las escuelas más pobres debería ser una prioridad absoluta del próximo gobierno. No obstante, caben dos señalamientos. Primero, la infraestructura educativa no lo es todo. Esto es, más allá de un cierto umbral mínimo, no deben esperarse grandes mejoras en los aprendizajes. Esto implica realizar una focalización muy clara de qué escuelas deben ser las beneficiadas. Segundo, no es conveniente limitar la equidad en la distribución de recursos escolares a un programa, sino que debe transformarse en una política estatal. La administración de recursos a través de programas tiene limitaciones en el tiempo y está sujeta a cambios presupuestales y de prioridades gubernamentales. No se puede garantizar la equidad en esas condiciones, sino que debe establecerse una política de equidad de largo plazo, de tipo progresivo, que incluya también el mantenimiento de las escuelas.

Un segundo reto es asegurar una calidad docente lo más homogénea posible entre las escuelas públicas. Actualmente los docentes con menores capacidades y experiencia son destinados a las escuelas con mayores carencias. Lamentablemente, las diferencias en las condiciones sociales de las escuelas son tan grandes que, para muchos maestros, el tipo de escuela de destino es un estímulo muy grande para su carrera. Esto no va a cambiar en el corto o mediano plazo, por lo que habría que pensar en otros mecanismos: en el corto plazo, incentivos económicos y profesionales muy fuertes para que los mejores maestros trabajen en las escuelas más pobres; en el mediano plazo, apostar fuertemente a la formación inicial de los maestros para incrementar de manera general la calidad de todos y así homogeneizar la oferta de educación disponible.

Un tercer aspecto podría ser la implementación de un conjunto de estándares mínimos y rigurosos de aprendizajes para toda la educación, una idea que hace mucho tiempo se maneja en América Latina, pero que no ha cuajado en México. Estos estándares deberían ser tanto referentes a alcanzar, como guías para la enseñanza y para la evaluación, tanto a gran escala como dentro del aula. No se trata de regimentar los procesos educativos, sino justamente de lo contrario: establecer bases mínimas que aseguren un compromiso con la equidad. Las fallas respecto a alcanzar estos estándares deberían ser atacadas

especialmente, pero en principio, lo que se requiere es un compromiso claro del estado mexicano y de todos los actores con logros educativos mínimos iguales para todos los estudiantes. En ese sentido, el énfasis en la diversidad y en desarrollar currículos a modo para distintas realidades socioeconómicas y culturales podría llegar a resultar perjudicial. México es un país diverso, pero también es una nación donde todos los niños tienen el mismo derecho a aprender las bases de una cultura común.

Finalmente, una política no exclusivamente educativa es la atención a la primera infancia. Este sector debería recibir una redistribución importante de recursos y esfuerzos públicos. La investigación internacional ha mostrado que los impactos asociados a políticas de salud y educación en los primeros años de vida son mayores y más duraderos que intervenciones realizadas en otros momentos del curso de vida (Heckman, Pinto y Savelyev, 2013). Es esencial un compromiso político decidido y de largo plazo para reducir al mínimo los niveles de pobreza infantil. Irónicamente, se ha propuesto un “Pacto por la Primera Infancia” por parte de organizaciones de la sociedad civil y que, en otros ámbitos, presionan para reducir su carga impositiva y pagar bajos salarios, reduciendo con esto su contribución a la sociedad. No es con esta clase de iniciativas que se hace justicia; la desigualdad no se puede atacar con buenas intenciones o filantropía. Dicho de otra forma: la mejor filantropía es redistribuir la riqueza y hacer que las élites paguen los impuestos que corresponden a los privilegios que han tenido.

## Referencias

- COLMEX (2018). *Informe Desigualdades en México*. México: COLMEX
- Harker, Richard y Tymms, Peter (2004). The Effect of School Composition on Student Outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 15(2).
- Heckman, J.; Pinto, R. y Savelyev, P. (2013). Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Educational Review*, 103(6).
- Van Damme, J.; Gielen, Sara y Van Den Noortgate, W. (2015). School processes mediate school compositional effects: model specification and estimation. *British Educational Research Journal*, 41(3).

## ¿Cómo debe entenderse la equidad en educación en cada nivel y modalidad educativa?

El tema de la equidad educativa es sumamente complejo. Hay una gran cantidad de discusiones filosóficas, pedagógicas y éticas que es muy difícil abordar en un tiempo tan corto. Por ello recurriré a una definición sintética que incluyo en un trabajo sobre el tema (Rodríguez, 2018)<sup>10</sup>, en el cual se basan también otras ideas expuestas en el presente documento. Se sustenta en un criterio normativo, relacionado con el mandato constitucional que obliga al Estado a garantizar que toda la población reciba educación de calidad. La definición es la siguiente:

Una situación de plena equidad educativa se alcanza cuando no hay nadie bajo el umbral de la educación obligatoria definida en la legislación vigente y cuando las oportunidades educativas de los habitantes, en términos de acceso, permanencia y rendimiento académico, no están asociadas a su origen social, económico, cultural, ni a otra situación externa, ajena al interés, esfuerzo o capacidad personal.

Como se aprecia en la definición, hay dos criterios: uno de *cobertura*, debido al carácter universal que debe tener la educación básica, que se relaciona con los temas de acceso y permanencia en el sistema educativo; y otro, relacionado con la *distribución de los aprendizajes*, que se daría cuando se eliminen las brechas en los aprendizajes que existen entre estudiantes de distinto origen social.

En el caso de México los alumnos que padecen mayores problemas para el pleno ejercicio de su derecho a la educación, sea porque no acceden y permanecen en el sistema educativo hasta concluir su educación obligatoria o porque cuando cursan esos estudios tienen menores niveles de aprendizaje, son los alumnos que forman parte de grupos en condiciones de vulnerabilidad.

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

<sup>10</sup> Agradezco al Dr. Manuel Gil Antón por sus comentarios a un primer planteamiento de esta idea y por su estímulo a profundizar en reflexiones que conduzcan a una definición de la equidad educativa en México.

Ello sucede con poblaciones que viven en el medio rural o en localidades marginadas; por sus condiciones socioeconómicas, como es el caso de las personas que forman parte de hogares pobres; por sus rasgos culturales, como ocurre con la población indígena; o por su movilidad en el territorio, principal factor que afecta a la población migrante. Aunque esas poblaciones se separan para efectos analíticos, en realidad existen muchos entrelazamientos. Las personas pueden pertenecer, de manera simultánea, a varias poblaciones que los investigadores estudiamos de manera separada.

Por ejemplo, los jornaleros agrícolas migrantes suelen vivir en zonas rurales, pero en Hidalgo hemos encontrado casos de migrantes que viven en localidades urbanas de Progreso y Mixquiahuala y de ahí, viajan a sus lugares de trabajo para la corta del ejote. Muchos migrantes provienen de comunidades indígenas, pero no todos los migrantes son indígenas, como se supuso de manera errónea cuando el Programa de Educación a Migrantes (PRONIM) se trasladó a la Dirección de Educación Indígena de la SEP. De hecho, seis de cada diez migrantes no son indígenas. La mayoría de los migrantes viven en condiciones de pobreza, aunque es claro que la mayoría de personas pobres no son migrantes.

Lo importante es tener presentes esas múltiples interrelaciones y considerar que cada grupo en condiciones de vulnerabilidad vive situaciones en común con otros y, a la vez, tienen especificidades que se deben considerar cuando se formulan políticas que buscan mejorar su situación educativa.

## ¿Qué balance hace de las políticas y programas de equidad implementados en el sexenio que finaliza?

Uno de los objetivos centrales de la política educativa del sexenio fue promover una mayor equidad; un propósito que aparece tanto en el Plan Sectorial de Educación — documento en el que se plasma el plan educativo del gobierno —, como en la documentación que sustenta la Reforma Educativa que promovió Enrique Peña Nieto. También, el compromiso con la equidad se reiteró en los discursos oficiales, en los cuales se decía que ese era uno de los temas más importantes en la agenda de la política educativa. El gobierno de Peña Nieto quería promover la equidad, no queda duda, lo importante es saber qué entendía por equidad, cómo la medía y qué tanto alcanzó lo que se propuso.

A continuación, analizaremos estos temas en los dos grandes lineamientos que orientaron la política educativa del sexenio: El Plan Sectorial y la Reforma Educativa.

## La equidad en el Plan Sectorial

El Plan Sectorial parte de un diagnóstico muy preciso:

“Las acciones para una educación de calidad han sido desiguales e inequitativas. Las escuelas más pequeñas y alejadas, con poblaciones con mayor incidencia de pobreza y marginación, como en el caso de las comunidades indígenas, mantienen sistemáticamente los resultados más bajos” (SEP, 2013, p. 30).

En este contexto, el tercer objetivo del Plan Sectorial fue: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP, 2013, p. 23). Para lograr lo anterior: “[...]se plantea ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población” (SEP, 2013, p. 29).

Para los seis objetivos del plan se definieron estrategias y para cada estrategia se identificaron líneas de acción para alcanzarlas. Por eso es de especial importancia conocer las estrategias que define el plan para el tercer objetivo, el cual, como ya lo dijimos, es el que busca promover la equidad educativa, y para alcanzarlo, el documento (SEP, 2013) propone siete estrategias:

1. Aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos.
2. Prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior.
3. Impulsar la educación inicial en aquellas modalidades que favorezcan a los grupos vulnerables.
4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias.
5. Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos.
6. Eliminar barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.
7. Intensificar y diversificar programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo.

De acuerdo con esas estrategias, la concepción de equidad que predominó en el Plan Sectorial estuvo centrada en el aumento de la cobertura, lo cual se reitera en la escogencia de tres grandes indicadores para monitorear el cumplimiento del objetivo de la equidad (SEP, 2013): a) Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior; b) Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita y c) Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio.

Para monitorear el cumplimiento del objetivo 3 del Plan Sectorial de Educación, CONEVAL emplea un total de 26 indicadores, los cuales se derivan de esos tres aspectos principales que se busca medir, con un desglose de datos específicos por sexo, nivel educativo y tipo de servicio. Un aspecto relevante, es que no se propone ninguna estrategia para reducir las brechas en los niveles de logro educativo que se dan entre alumnos de distintos tipos de escuelas. En el diagnóstico se reconoce que este problema existe y se dan cifras para demostrarlo, pero en la propuesta para promover la equidad no se definen acciones para que esta situación cambie.

El sistema de indicadores implementado por CONEVAL aporta elementos para establecer que sí se cumplió el objetivo de promover la equidad, al menos en la forma en que se planteó en el Plan Sectorial. Por ejemplo, la tasa bruta de escolarización se incrementó en la educación media superior y casi se alcanzó la meta final prevista para 2018. Sin embargo, esto se hizo principalmente por la expansión de los telebachilleratos, opción educativa que es necesario reconocer, enfrenta grandes carencias debido a la precariedad laboral de los docentes, las limitaciones en infraestructura y los bajos niveles de aprendizaje que alcanzan los alumnos.

En síntesis, los datos disponibles permiten inferir que, si consideramos solo la manera en que fue definido, el objetivo de equidad se alcanzó. Pero, al mismo tiempo, nos lleva a cuestionar que eso que muestran los indicadores sea verdaderamente un avance en la equidad educativa, toda vez que los autores del Plan Sectorial no consideraron las enormes desigualdades en los niveles de aprendizaje entre alumnos que asisten a distintos tipos de escuela.

No ignoraron que esta situación existe, en el diagnóstico abordan el tema, pero no hicieron ninguna propuesta para revertir la situación, lo cual en parte explica los escasos avances en materia de equidad que produjo la Reforma Educativa, como lo exponemos en el siguiente apartado.

## La equidad en la Reforma Educativa

El tema de la equidad tiene una importancia total en la Reforma, porque su propósito central es contar con un marco institucional "...para que el país pueda afrontar mejor los retos de una educación de calidad y con equidad" (Gobierno de la República, 2014, p. 3). En ese contexto, la Reforma Educativa establece como uno de sus seis objetivos fundamentales "Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad" (Gobierno de la República, 2014, p. 3), y para lograr dicho objetivo la Reforma plantea las siguientes estrategias:

- a. **Gratuidad.** Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida la prestación del servicio educativo o condicione la inscripción, el acceso a la escuela o la aplicación de evaluaciones o exámenes (Gobierno de la República, 2014, p. 18).
- b. **Programas estratégicos.** Buscan extender la cobertura para facilitar el acceso a la educación en todos los niveles. Para ello... "El Estado debe comprometer mayores recursos y esfuerzos donde más se requieren, entendiendo que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población en condiciones de vulnerabilidad" (Gobierno de la República, 2014, p. 19).

Ello se concretiza en los siguientes programas estratégicos:

- Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares "Escuelas Dignas", el cual pretende consolidar la infraestructura escolar.
- Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, que busca construir las condiciones para que en las escuelas más desfavorecidas sea posible enseñar y aprender.
- Programa Escuelas de Tiempo Completo, el que ofrece la posibilidad de ampliar el horario lectivo, con lo cual se busca que los alumnos tengan mejores oportunidades de aprender.

- Programa de Inclusión y Alfabetización Digital, que tiene el propósito de abatir la brecha en el acceso a las tecnologías de la información para alumnos de quinto y sexto año de primaria.
- Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), cuyo objetivo es fortalecer a las escuelas que atienden a la niñez indígena, migrante, al alumnado con necesidades educativas especiales, así como a telesecundarias y escuelas unitarias y multigrado.

En síntesis, uno de los objetivos centrales de la reforma es promover la equidad educativa. Para lograr lo anterior recupera el principio de gratuidad de la educación pública, el cual existía desde hacía mucho tiempo en la legislación mexicana, pero era violentado de diversas formas. Por otra parte, crea una serie de programas para mejorar la infraestructura y equipo de las escuelas, ampliar el horario de atención y focalizar el apoyo a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

De nuevo llama la atención que la enorme desigualdad en los niveles de aprendizaje de alumnos que asisten a distintos tipos de escuela no se considera como un problema de equidad. A diferencia del Plan Sectorial, que analiza estas desigualdades como parte del diagnóstico, aunque luego no las atiende, en los documentos oficiales donde se explica los alcances de la Reforma Educativa, no es un tema relevante.

Se parte de la idea de un sistema educativo que, en general, tiene problemas de baja calidad y que dicha calidad mejorará si se cambia la forma de contratar a los maestros, si estos y los alumnos son evaluados de manera periódica y si se dota a los más alumnos más pobres de escuelas con buen equipo e infraestructura física.

En el Plan Sectorial la equidad es entendida como ampliación de la cobertura. En la Reforma Educativa las acciones para promover la equidad se orientan a garantizar que la educación sea gratuita y a mejorar las condiciones educativas de algunos grupos que están en condiciones precarias. No obstante, el discurso oficial no concuerda con lo que ocurrió en la realidad, pues el presupuesto destinado a la atención de grupos en condiciones de vulnerabilidad disminuyó en un 50%, con respecto al que tenía al inicio del sexenio.

En conclusión, podemos afirmar que la política de promoción de la equidad educativa del sexenio 2013-2018 buscó dos grandes objetivos: Aumentar la cobertura, principalmente de la educación media superior y atender de manera prioritaria a grupos en condición de vulnerabilidad mediante programas compensatorios. Sin embargo, incluso con una visión tan limitada de la equidad, los alcances fueron escasos. La ampliación de la cobertura en EMS se dio mediante la expansión de los telebachilleratos, una opción educativa con grandes carencias y la atención de grupos vulnerados se deterioró pues, contrario a lo anunciado, se redujeron los recursos destinados a la educación.

### ¿Cuáles son los principales retos en materia de equidad educativa para el próximo sexenio?

El próximo gobierno tendrá dos grandes retos en materia de equidad educativa: el de la cobertura y el de la reducción de brechas. Con relación al primero hay importantes avances en ese aspecto, como lo consigna un comunicado de prensa del INEE a partir de una conferencia dictada por Sylvia Schmelkes:

La consejera del INEE informó que en México se ha avanzado en cobertura y disminución de brechas en los últimos 50 años, que dos terceras partes de niños, de 3 a 5 años de edad, están inscritos en educación preescolar; que prácticamente todos, entre 6 y 11 años, están en la escuela, y que en secundaria se alcanza ya una cobertura neta del 93 por ciento (INEE, 2018).

De acuerdo con esos datos, los principales desafíos en el nivel básico son ampliar la asistencia a la educación preescolar y completar lo poco que falta para alcanzar la atención universal en secundaria.

El gran reto en materia de cobertura del próximo sexenio será aumentar la matrícula en el bachillerato. A pesar de los avances, no se cumple todavía con lo que ordena el segundo transitorio del decreto por el cual se reformó la Constitución para hacer obligatoria la educación media superior. Dicho decreto, publicado el 9 de febrero de 2012, durante la administración de Felipe Calderón, ordena que la cobertura completa se debe alcanzar a más tardar

en el ciclo escolar 2021-2022, por lo que al nuevo gobierno le corresponderá cumplir con ese mandato constitucional.

Para atender el reto de la reducción de brechas es necesario reconocer que existen grandes diferencias en los niveles de aprendizaje entre los alumnos que asisten a distintos tipos de escuelas, que a su vez están relacionadas con el origen social de los estudiantes.

Los bajos niveles de aprendizaje que tienen los grupos que viven en condiciones de vulnerabilidad se deben, por una parte, a las precarias condiciones sociales, económicas y culturales que se presentan en los contextos familiares de donde provienen, lo cual hace que los alumnos experimenten muy malas condiciones de educabilidad, que les impiden aprovechar las oportunidades educativas que les brinda el Estado. Por otra parte, los estudiantes de sectores vulnerables asisten a escuelas en peores condiciones, los maestros tienen menor capacitación, o carecen por completo de maestros titulados, como ocurre en las escuelas comunitarias.

Para que se reduzcan las brechas educativas se debe actuar de manera simultánea en ambos conjuntos de factores. Por ejemplo, se debe apoyar con becas a los alumnos que provienen de los hogares más pobres y, al mismo tiempo, garantizar la igualdad de trato mediante disposiciones que garanticen que todos los niños y niñas, con independencia de su origen social, su adscripción cultural o su lugar de residencia, tengan unas condiciones mínimas establecidas por ley, como el derecho de todo alumno de educación básica a ser atendido por un maestro calificado, o el derecho de todo estudiante mexicano de educación básica de asistir a una escuela que cuente con instalaciones, servicios y mobiliario adecuados para atender las necesidades de estudiantes, docentes y directivos.

## Referencias

- Gobierno de la República (2014). *Explicación ampliada de la Reforma Educativa*. Ciudad de México. Recuperado de [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf)
- INEE (2018). *La desigualdad es el principal problema educativo de México*: Sylvia Schmelkes (Comunicado de prensa No. 37). Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Rodríguez-Solera, C. (2018). Un tema siempre pendiente: la falta de inclusión de la población en condiciones de vulnerabilidad. En Arcelia Martínez Bordón & Alejandro Navarro Arredondo (Eds.), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024* (pp. 91-108). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Dirección General de Investigación Estratégica.
- SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: Secretaría de Educación Pública.

## ¿Cómo debe entenderse la equidad en educación en cada nivel y modalidad educativa? (Educación indígena)

La histórica marginación de la educación para la población indígena es el punto de partida para construir una noción de equidad, a su vez, esta debe significar dar prioridad, dar más, y con pertinencia, a quien menos ha tenido por razón de su origen étnico. No basta con una mayor asignación presupuestal como la actual (de por sí ínfima), es necesario generar políticas con el criterio de equidad como centro. Esto requiere una real articulación y coordinación de políticas tanto educativas como intersectoriales que beneficien a la población indígena, que las acciones y los programas públicos sean flexibles y pertinentes. El fin último es una educación de calidad, definida tanto en un marco nacional, como en sus propios términos como pueblos originarios. Esto apuntaría al reconocimiento de la diversidad desde un enfoque de derechos.

También, para la construcción de la noción de equidad es necesario reconocer que el Estado ha generado la marginalidad de los pueblos indígenas. La distribución igualitaria de los recursos —no solo económicos— no abona a la justicia escolar ni a la social. La igualdad no debe confundirse con la equidad. Es común, por ejemplo, que en la designación vertical de beneficiarios de programas —como el de Escuelas de Tiempo Completo— se seleccionan escuelas indígenas sin un criterio de equidad; se incluyen entre las beneficiarias, pero no a razón de su prioridad, ni se les otorgan mayores recursos y tampoco se atiende a sus necesidades específicas.

La articulación de la equidad a la inclusión debe revisarse. La razón económica de la inclusión, mencionada en las directrices de la UNESCO sobre educación inclusiva (UNESCO, 2009), que se orienta al ahorro ofreciendo atención educativa a grupos “vulnerables” en una sola escuela, entra en franca oposición con la noción de equidad, que apunta a redistribuir y aumentar el presupuesto necesario para una educación de calidad para los pueblos indígenas. Tendría que asegurarse el acceso y calidad educativa para la permanencia y el egreso de forma exitosa, en el marco de una educación

---

<sup>11</sup> Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.

pertinente, desde el punto de vista lingüístico y cultural. La actual noción de inclusión apunta a un sistema educativo único y homogeneizador.

## ¿Qué balance hace de las políticas y programas de equidad implementados en el sexenio que finaliza?

El principio de equidad, en el marco de la Reforma Educativa, plantea que el “acceso y permanencia en el sistema educativo de los individuos que se encuentran en una situación de rezago o desventaja sean prioridad para las autoridades educativas de los distintos órdenes de gobierno [...]” (SEP, 2016, pp. 65-66).

La noción de equidad aparece de forma recurrente junto con la de inclusión en los documentos de política de la Reforma Educativa, en una diada que a su vez constituye uno de los ejes del nuevo modelo educativo. La transversalidad de la equidad y la inclusión se refiere a que “los componentes del sistema educativo se orientan a que todas las personas, sin importar su origen, género, condición socioeconómica o discapacidad, reciban una educación de calidad para el máximo logro de aprendizajes, focalizando recursos y esfuerzos en quienes se encuentran en rezago o están en riesgo” (SEP, 2017, p. 55). Sin embargo, lejos de lo anterior, la apropiación que se ha hecho de las directrices de la UNESCO sobre educación inclusiva (UNESCO, 2009), y que explícitamente fundamenta la inclusión en una razón económica, resulta preocupante. Se alude al menor costo que supone enseñar a todos los niños juntos, en “una sola escuela para todos”, en comparación con el elevado costo de enseñarles en subsistemas diferenciados, como el indígena.

Asimismo, la categoría “grupos vulnerables” ha sido usada para amalgamar a una diversidad de poblaciones como migrantes, indígenas, niños en telesecundarias, etcétera, desdibujando sus diferencias, necesidades específicas y derechos, tales como los lingüísticos en el caso de las poblaciones indígenas. El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) es el ejemplo de un nuevo enfoque que implicó la fusión de siete programas presupuestarios, orientándose a la atención de grupos “vulnerables” — incluidos los indígenas — poniéndolos en un solo “paquete”, y con un presupuesto que no ha sido la suma del presupuesto individual con el que contaban dichos programas. “Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2014, el monto total del presupuesto

aprobado para el PíEE fue inferior en 59.82 por ciento a la suma de los programas que agrupó” (INEE, 2017, p. 103) y sigue bajando. Más que grupos vulnerables, se han constituido “grupos vulnerados”, dado que la vulnerabilidad ha sido construida por las políticas que perpetúan el trato inequitativo a las escuelas y los grupos indígenas, con enfoques de atención que no atienden a sus derechos y con omisiones deliberadas. El reconocimiento de la construcción de vulnerabilidad de estos grupos por parte el Estado es indispensable.

Algunos ejemplos pueden ilustrar que la equidad no ha sido un criterio real de diseño e implementación de política educativa, y que realmente ha significado “dar poco a los que tienen poco”. El Programa de la Reforma Educativa (PRE) otorga menos recursos a escuelas indígenas y servicios de educación comunitaria de CONAFE que a otras escuelas, ya que el criterio de asignación de apoyo económico está determinado por la matrícula; a mayor matrícula corresponde mayor apoyo. Esto coloca en desventaja a las escuelas multigrado —la mayoría de las indígenas— y cuya matrícula es generalmente baja. Entonces los apoyos son insuficientes para mejorar las enormes necesidades que tienen dadas sus precarias condiciones de infraestructura, equipamiento, disposición de materiales educativos y capacidades para una gestión escolar efectiva. Lo mismo sucede con los servicios de educación comunitaria del CONAFE que solo pueden recibir un monto fijo como apoyo. Así prevalece la idea de distribuir los apoyos a todos los niveles y modalidades, pero sin dotar de más apoyos a las escuelas donde asisten niños indígenas, donde coincidentemente se observa el mayor rezago y marginación.

Igualmente preocupante es el hecho de que no exista un presupuesto asegurado, sin estar sujeto a una negociación anual, para el diseño y producción de libros de texto y materiales educativos en lenguas indígenas. Tampoco existe un programa integral que asegure equidad en cuanto a la producción de material educativo en todas las lenguas indígenas, para todos los niveles y modalidades. Es el derecho de la niñez a recibir educación en sus lenguas, sin importar el número de hablantes. Equidad significaría trabajar no solo para lenguas mayoritarias, sino también hacerlo vigorosamente para las lenguas en peligro de extinción y minoritarias en términos del número de hablantes.

En ese mismo sentido, un ejemplo más lo constituye la estrategia Escuela al Centro, que parece haber sido diseñada ignorando la diversidad de planteles en el sistema educativo, y particularmente la marginación y las peculiaridades de las escuelas del subsistema indígena. Dichas escuelas, como ya se mencionó, en su mayoría no son de organización completa, lo cual hace compleja su gestión escolar por la atención de grupos multigrado a partir de esquemas unidocentes o bidocentes, donde el director también está frente a grupo y que tiene sobre sí una enorme sobrecarga de trabajo administrativo en detrimento de la gestión académica. Sin embargo, para estas escuelas que tanto requieren de apoyo para la gestión escolar, no se observan figuras de apoyo administrativo ni técnico que coadyuven a lograr una mínima normalidad escolar.

### ¿Cuáles son los principales retos en materia de equidad educativa para el próximo sexenio?

El principal reto es una revisión de la noción de equidad para darle un sentido más allá de una asignación presupuestal, que además ha tendido a ser ínfima. Hacen falta políticas educativas que no continúen reproduciendo la desigualdad. El énfasis no debe ser puesto solamente en el acceso y la permanencia, sino en la calidad y la pertinencia desde un enfoque de derechos (lingüísticos, por ejemplo). El PIEE tendría que ser evaluado y diseñar acción pública diferenciada con el criterio de equidad como centro y en el marco del reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística.

Tampoco es adecuado seguir centrando nuestra atención solamente en estándares mínimos de aprendizaje y en la evaluación de los mismos, porque estos se han convertido en estándares máximos de aprendizajes en las escuelas con mayores rezagos bajo la presión de las evaluaciones de gran escala. Aún más importante, no ha habido una discusión nacional, y a la vez específica con los pueblos indígenas sobre cuáles son los aprendizajes clave y de dónde emerge su relevancia, ni mucho menos sobre los fines de la educación que se orientan casi exclusivamente a la empleabilidad.

La diversidad es inherente a la noción de equidad. Esto implica abrir la posibilidad de hablar de “calidades educativas” y no de una sola perspectiva de calidad educativa homogeneizante. Implica hablar de una diversidad

de aprendizajes clave desde visiones culturales distintas, lo cual tendría que conducir al diseño de indicadores que pongan en evidencia aquellos conocimientos y habilidades que los pueblos indígenas poseen. Habría que dejar de caracterizar a los estudiantes indígenas en función de los indicadores que se orientan a las carencias y al rezago midiendo bajo parámetros urbanos, mestizos, clase medieras, e incluso internacionales.

También implicaría atender a los grupos vulnerados (no vulnerables), desde sus necesidades y condiciones específicas, con un enfoque de derechos. El gobierno debe aceptar su responsabilidad y dejar de definir a los grupos como vulnerables, susceptibles de seguir siéndolo. Asimismo, debe reconocer que él los ha vulnerado con sus políticas; los daña, perjudica, y además transgrede, quebranta, sistemáticamente viola sus derechos, por omisión o por políticas que no posibilitan el ejercicio de su derecho a la educación de calidad y a otros derechos como los lingüísticos.

La oferta de una educación intercultural bilingüe debe pasar de la simulación a la construcción de condiciones para ofrecerla en todos los niveles y con todos los recursos de calidad disponibles —profesionales, materiales, pedagógicos, técnicos, organizacionales—, dejando de considerar a los grupos indígenas “rezagados”, “vulnerables”, “deficitarios” y “ciudadanos de segunda” susceptibles de recibir educación de segunda. Lo que debe atenderse es la esencia de la educación que reciben y las condiciones de la atención educativa; ni las personas ni los colectivos son sujetos deficitarios susceptibles de “corregirse” o “mejorarse”.

*Las Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* (INEE, 2017) que emitió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación son un valioso faro para la construcción de política educativa. En ellas se ofrece un diagnóstico que confirma la falta de equidad en la asignación de los recursos para la atención educativa de los pueblos indígenas. Su primera directriz orienta a fortalecer la equidad. Afirman que la atención educativa de los pueblos indígenas “requiere de un tratamiento específico que implique acciones afirmativas sólidas basadas en una redistribución efectiva de recursos y en el reconocimiento cultural” (INEE, 2017, p. 28). Para ello se habla de priorización, de mecanismos de selección

de escuelas a ser beneficiadas por programas con el criterio de equidad como centro (no basados en la matrícula, por ejemplo), entre otras estrategias. En la *Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica* (Mendoza Zuany, 2017a) que sirvió de insumo para la construcción de las tales directrices, también se presentan recomendaciones concretas en cuatro ámbitos con el criterio de equidad como centro: materiales educativos; perfil y formación docente; infraestructura y equipamiento; y gestión escolar y participación comunitaria. Mencionaré aquí solo algunos ejemplos de las más importantes: 1) un proyecto integral de desarrollo de materiales educativos para todos los niveles y modalidades de educación básica, en todas las lenguas, para una educación bilingüe como es su derecho y que tenga en consideración el trabajo multigrado; con una distribución realmente gratuita y oportuna; 2) programas de apoyo a la gestión escolar y al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento con reglas de operación que posibiliten que se atiendan las condiciones específicas de rezago de las escuelas indígenas y en el medio indígena a través de su flexibilización y adaptabilidad, con el criterio de equidad como centro, esto es priorizándolas y asignándoles más recursos; 3) la definición de perfiles con la correspondiente oferta de formación inicial y continua de calidad, adecuada y pertinente para la atención de la diversidad cultural y lingüística, tales como Asesores Técnico Pedagógicos (ATP) especializados para educación intercultural bilingüe, docentes de lenguas indígenas como segunda lengua en escuelas regulares, entre otros; así como también ofrecer una formación fortalecida para los Líderes para la Educación Continua (LECs) de CONAFE. Poco se menciona a las Casas y Comedores del Niño Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que atraviesan una grave crisis debido a la gran precariedad en la contratación de jefes de casa y ecónomas que ya no provienen más del personal de la SEP; en ese sentido, la equidad en este ámbito requiere contratar personal capacitado para una tarea de alta responsabilidad y la rehabilitación de sus instalaciones.

Finalmente, un reto importante que tenemos los investigadores educativos es incidir en la construcción de un sistema educativo nacional cuyo centro sea la equidad y el reconocimiento a la diversidad y en el diseño e implementación de políticas educativas acordes a ello.

## Referencias

- INEE (2017). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/directrices/Directrices4.pdf>
- Mendoza, Rosa G. (2017a). *Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/P/100/P2P100.pdf>
- Mendoza, Rosa G. (2017b). Inclusión educativa por interculturalidad: implicaciones para la educación de la niñez indígena. *Perfiles Educativos* 158: 52-69. Disponible en: <http://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2017-158-inclusion-educativa-por-interculturalidad-implicaciones-para-la-educacion-de-la-ninez-indigena.pdf>
- SEP (2017). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2016). *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*. México: Secretaría de Educación Pública.
- UNESCO (2009). *Directrices sobre políticas de inclusión*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

## ¿Cómo debe entenderse la equidad en educación en cada nivel y modalidad educativa?

La equidad garantiza la igualdad entre grupos o personas, mediante la construcción de desigualdades que se consideran justas en una comunidad política específica. La tensión entre igualdad y desigualdades que encierra la idea de equidad se explica, en principio, porque con frecuencia el contenido de esa igualdad se refiere a uno o varios derechos que debieran ser garantizados a todos los miembros de dicha comunidad o a quienes integran un subconjunto de esta, sin discriminación alguna. Cuando la única forma de alcanzar este fin es a través de una distribución heterogénea de recursos, un reconocimiento diferenciado o una participación dispar, el tratamiento igualitario se desvanece, cediendo su lugar a las desigualdades equitativas. Por tanto, hablamos de equidad cuando la garantía de derechos iguales requiere un tratamiento desigual entre los individuos o los grupos.

Las desigualdades que produce la equidad se distinguen por estar sustentadas en principios de justicia (desigualdades justas). Son necesarias porque las personas o los grupos no llegan en condiciones pares al momento formal de igualdad que les reconocen los mismos derechos. Por el contrario, entre ellos existen desigualdades históricas y, a menudo, de orden estructural, que requieren ser superadas para garantizar uno o varios derechos por igual. Así, la equidad vincula dos momentos marcados por la presencia de desigualdades que, sin embargo, son de naturaleza distinta: en el primero, estas no se justifican bajo algún principio o valor (desigualdades injustas); en el segundo momento, las desigualdades están justificadas y se ostentan como justas. La equidad vincula ambos momentos porque parte central de la justificación del segundo, su razón de ser, es trascender (total o parcialmente) las desigualdades distintivas del primero.

El carácter justo de las desigualdades equitativas es resultado de un proceso político. Por ello, para que estas diferencias se consideren justas dentro de una comunidad política específica, es necesario garantizar el principio de igualdad

---

<sup>12</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

de participación (sea directa o representativa), que comúnmente demanda un tratamiento desigual, equitativo. En este sentido, y dependiendo de la comunidad política en cuestión, la equidad puede adquirir una dinámica recursiva: las desigualdades equitativas solo se justifican mediante un proceso equitativo de participación.

Si consideramos las características normativas del concepto general de equidad que he señalado y las utilizamos de forma descriptiva, por ejemplo, en el campo de la educación escolar en nuestro país, hablaríamos de equidad cuando se garantiza (o se garantice) el derecho a la educación a los mexicanos, mediante un tratamiento desigual a individuos o grupos, el cual está justificado como justo.

Para profundizar en el significado de la equidad en educación, con referencia especial a la educación obligatoria en nuestro país, tomo una perspectiva conceptual-analítica sobre el derecho a la educación, más que una jurídica o legalista. Parto del esquema de las cuatro “As” de Katarina Tomasevski (2003, 2006) donde el derecho a la educación implica garantizar:

- *Accesibilidad*. Todos los niños, las niñas y los adolescentes (NNA) deben acceder a la educación escolar obligatoria.
- *Asequibilidad*. La accesibilidad no supone que la educación escolar sea asequible para todos. Puede ser que a una adolescente no se le niegue el acceso, pero para llegar al centro escolar tiene que hacer un recorrido de cuatro horas. La educación puede ser accesible, pero no necesariamente asequible.
- *Aceptabilidad*. La garantía de una educación escolar accesible y asequible para todos, no implica que esta sea aceptable. Cada comunidad política define qué significa una buena educación (aquello que está de moda llamar “educación de calidad”) y cuáles son las características de la educación deseable. La aceptabilidad refiere a que todos los niños y adolescentes participen de esa buena educación. Esto no solo implica que “logren” un conjunto de aprendizajes comunes, sino principalmente las condiciones, prácticas, procesos y relaciones que caracterizan la educación escolar. Por ejemplo, el logro de un aprendizaje puede alcanzarse mediante el uso sistemático de la violencia física, pero esta práctica no forma parte de la buena educación en la mayoría de los estados contemporáneos; por ello, aunque se alcancen los aprendizajes preestablecidos curricularmente, no sería una educación aceptable.

- *Adaptabilidad*. No se puede concebir a la educación como un derecho de los NNA e ignorar la totalidad de sus derechos. La indivisibilidad e interdependencia de estos supone pensar que los estudiantes no se adaptan a la escuela, sino que ella debe adaptarse a los NNA.

Asegurar esas cuatro dimensiones constitutivas del derecho a la educación a todos los mexicanos, pero (por razones expositivas) especialmente a los NNA, es una responsabilidad del estado que implica relacionar los principios de igualdad y equidad de forma dinámica. Por una parte, la *accesibilidad* y la *aceptabilidad* son dimensiones que requieren un trato igualitario. Todos los NNA deben tener acceso a la educación escolar sin distinción alguna. De igual manera, todos ellos deben participar de una buena educación. Por otra parte, la *asequibilidad* y la *adaptabilidad* demandan un trato equitativo. La primera requiere distribuir recursos de forma desigual para que los reciban (o reciban más) quienes necesitan cubrir los gastos asociados a la educación formalmente gratuita o superar las condiciones que impiden su acceso a la educación escolar. Asimismo, para que la educación sea adaptable, habrá que realizar un reconocimiento diferenciado y distribuir recursos de forma dispar con base en dicho reconocimiento, por ejemplo, para educar conforme al derecho que tienen los NNA pertenecientes a pueblos indígenas a una educación en su lengua materna.

Como se advierte, igualdad y equidad se articulan en el seno del derecho a la educación, particularmente mediante los pares Accesibilidad-Asequibilidad y Aceptabilidad-Adaptabilidad. Para el estado mexicano esto significa que la igualdad de acceso solo es posible si despliega políticas, programas o acciones fundadas en el principio de Asequibilidad; al tiempo que una educación Aceptable le demanda políticas, programas o acciones que, con base en el principio de Adaptabilidad, la garanticen a todos los NNA de nuestro país, diversos o desiguales entre sí.

### ¿Qué balance hace de las políticas y programas de equidad implementados en el sexenio que finaliza?

A partir de una visión sobre la equidad en educación como la que he planteado, la idea de políticas y programas educativos de equidad resulta insuficiente.

Todas las políticas educativas y sus programas respectivos debieran diseñarse, implementarse y evaluarse con la finalidad de garantizar la equidad educativa, ya sea como meta subyacente (pero consciente y explícita) a sus objetivos específicos, o como propósito central. Algunas impactarán en una dimensión constitutiva del derecho a la educación; otras afectarán a dos o más dimensiones, pero esto no debe implicar un desbalance o una dinámica progresiva. El derecho a la educación no puede garantizarse por etapas (por ejemplo, primero salvaguardar la accesibilidad y luego la aceptabilidad). El gobierno en turno tiene la responsabilidad de asegurar el acceso a una educación escolar aceptable para todos los NNA y, por tanto, de mantener un equilibrio para que sus políticas atiendan las diferentes dimensiones del derecho a la educación. A continuación, muestro cuán lejos estamos de este escenario.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2014, 2017), la tasa neta de cobertura en el nivel secundaria aumentó de 82.4 por ciento en el ciclo escolar 2012-2013 a 88.5 en 2015-2016. Esto equivale a un crecimiento promedio de más de 2 por ciento anual. En cuanto a la Educación Media Superior (EMS), el incremento promedio anual es de casi 2.2 por ciento, ya que en el ciclo 2012-2013 la tasa neta de cobertura fue 52.9 por ciento y en 2015-2016, 59.5 por ciento.

El avance en el acceso, sin embargo, difícilmente corresponde con una mejora en la *aceptabilidad* de la educación secundaria. Un posible indicador de esta dimensión (aunque muy limitado) sería el logro de ciertos aprendizajes que se consideran fundamentales para dicho nivel. En el campo de Lenguaje y comunicación, por ejemplo, los resultados de la prueba PLANEA a escala nacional muestran que no hubo avance entre 2015 y 2017 (excluyendo los estados de Michoacán, Chiapas y Oaxaca).

Ahora bien, cuando comparamos el promedio de la tasa neta de cobertura entre el grupo de entidades federativas con un grado de marginación muy bajo (Baja California, Coahuila, Nuevo León y Ciudad de México) y otro conjunto que comprende a los estados con uno muy alto (Guerrero, Chiapas y Oaxaca), observamos una brecha de 21 por ciento en 2012-2013 y de 18.2 en 2015-2016, para el caso de secundaria. En la EMS, la brecha era de 10.6 por ciento en el primer ciclo y de 13.9 en el segundo.

Si las políticas del gobierno saliente persiguieran la equidad educativa, observaríamos una disminución más pronunciada en la brecha del nivel secundaria entre los dos ciclos y una reducción (más que un aumento) en la EMS. En el primer caso, el ritmo de crecimiento medio en el promedio de la tasa de cobertura neta del grupo de entidades con un grado de marginación muy alto es apenas 0.2 por ciento mayor al promedio nacional. En el segundo caso, el aumento refleja una dinámica contraria a la equidad, es decir, la exacerbación de una desigualdad injusta. El fracaso en la garantía de un acceso igualitario revela la ausencia de políticas educativas eficaces que impacten en la *Asequibilidad* de la educación. Las brechas que observamos no se explican porque el acceso a la escuela se les niegue a los adolescentes del sur-sureste, sino que muestran (de manera más probable) cómo para los jóvenes del primer grupo de entidades, la educación es más asequible que para quienes viven en un estado del segundo grupo.

La exacerbación de desigualdades injustas es más preocupante en cuanto a la *aceptabilidad* de la educación. Considerando el indicador que mencioné previamente, la brecha entre el porcentaje de estudiantes en escuelas secundarias privadas y comunitarias que se ubicó en el nivel de logro más bajo en PLANEA (Lenguaje y comunicación) aumentó 16.1 por ciento (33.5 en 2015 y 49.6 en 2017). En dos años, la desigualdad en el logro de aprendizajes fundamentales vinculada al estatus socioeconómico y a la etnicidad aumentó de forma considerable. Esto muestra la ausencia o el fracaso de las políticas educativas que debieran impactar en la *adaptabilidad* de la educación; es decir, en garantizar las acomodaciones educativas necesarias para que adolescentes diversos y desiguales participen en una educación igualmente aceptable, lo que sin duda demanda un tratamiento equitativo y no igualitario.

### ¿Cuáles son los principales retos en materia de equidad educativa para el próximo sexenio?

Los problemas referentes a las desigualdades en la garantía del derecho a la educación que enfrenta (o agravó) el gobierno saliente, como los que ya señalé son los principales retos del entrante en cuanto a la equidad educativa. El primero es mantener un equilibrio entre las dimensiones constitutivas del derecho a

la educación. De forma particular, entre los pares *Accesibilidad-Asequibilidad* y *Aceptabilidad-Adaptabilidad*. Es insostenible continuar con una política que amplía el acceso a una educación que no es aceptable. El segundo reto es romper con la tendencia a incrementar un acceso desigual injustificado, especialmente en los niveles de secundaria y EMS. Para ello, es fundamental desarrollar políticas y programas que impacten de forma equitativa en la *asequibilidad* de la educación escolar. Un tercer reto consiste en reducir las brechas en la *aceptabilidad* de la educación escolar. Al respecto, resulta necesario, por un lado, desarrollar indicadores de una buena educación, más allá de los referentes al logro educativo y, por el otro, implementar una política férrea orientada a impactar en la *adaptabilidad* como estrategia para garantizar una buena educación entre estudiantes diversos y desiguales.

Cabe señalar que la universalidad de acceso a todos los niveles educativos conlleva un “retraso” en los resultados de logro. El riesgo es que suceda algo similar a lo acontecido con los planteles del Instituto de Educación Media Superior de Ciudad de México. Quienes estudiamos este sistema en sus inicios, nos percatamos de que los estudiantes participaban, en general, de una buena educación, en términos curriculares, pedagógicos y, en muchos casos, de infraestructura. Sin embargo, una educación aceptable no siempre muestra resultados medibles de logro en el aprendizaje en el corto o mediano plazo. La presión que esto ejerce sobre el sistema termina debilitándolo, porque no cuenta con indicadores sólidos que le permitan justificar sus buenas prácticas, ni con un modelo de comunicación que posibilite su valoración social.

Sin querer minimizar la importancia del logro, esta no es una característica suficiente de la buena educación. Según los resultados de PISA, por ejemplo, Singapur tiene claramente un logro educativo mayor que Finlandia, pero difícilmente acordaríamos que su educación es mejor. Si bien Finlandia tiene un logro sobresaliente, ocupa el lugar 12 en matemáticas (PISA 2015), es cuarto en Lectura y quinto en Ciencias. Sin embargo, a través de indicadores y de un modelo de comunicación original, ha sido muy eficaz en mostrar otras dimensiones de una buena educación que contribuyen a la valoración general que en distintos países hacemos de ella. En este sentido, es importante que, en principio, no se fragmente el aseguramiento del derecho a la educación

y el acceso se acompañe de una educación aceptable para todos. Si esta condición se cumple y, sin embargo, no se refleja con prontitud en el logro de aprendizajes, es menester medir aquello que resulta aceptable y comunicarlo antes que el desprestigio social termine mermando las buenas prácticas.

Finalmente, un último reto es la redistribución dentro del sistema educativo, por ejemplo, en lo referente a los estímulos a la educación privada obligatoria. Las políticas educativas equitativas requieren de una distribución desigual de recursos que deben atraerse de algún lado. Desde el enfoque de equidad, es preocupante el aumento en la matrícula de sostenimiento privado en la educación obligatoria, que se acompaña de estímulos fiscales y becas. Actualmente, las familias pueden solicitar una beca pública para cubrir parcialmente la colegiatura en una escuela privada (algo muy parecido al símbolo del neoliberalismo en educación: los famosos *vouchers* de Milton Friedman), y por si eso fuera poco, un porcentaje nada despreciable de lo que se paga en colegiaturas es deducible de impuestos! Aunque necesitamos estudios puntuales al respecto, dudo mucho que esto beneficie a los sectores más desfavorecidos.

## Referencias

- Tomaševski, Katarina (2003). *Education denied: costs and remedies*. London; New York: Zed Books.
- Tomaševski, Katarina (2006). *Human rights obligations in education: the 4-A scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP)
- INEE (2014). *Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2017). *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.



## El acceso a la educación superior pública, ¿derecho, mérito o suerte?

Casa de las Humanidades, UNAM,  
CDMX, 14 de junio, 2018.

Participación de *Emilio Blanco Bosco*<sup>13</sup>

### ¿Se puede garantizar el acceso a todos los solicitantes a la educación superior?

Antes que poner este tema sobre la mesa sería necesario instalar el tema de la obligatoriedad y la finalización de la educación media superior. No solo porque ahí está el problema más grave en cuanto a incumplimiento del derecho a la educación, sino también porque, a medida que las cifras vayan mejorando, la presión sobre el sistema de educación superior va a ser más grande.

Quiero descartar de antemano la postura facilista que, basada en la devaluación de las credenciales educativas a partir de su universalización, justifica el carácter excluyente de la educación superior. El valor de la educación es más que el valor de cambio de sus credenciales. Pero, además, el hecho de que una credencial tienda a perder su valor a medida que se generaliza podría ser también un argumento *a favor* de su universalización, en tanto condición mínima para acceder a otras oportunidades con mayor valor.

En este tema deben balancearse al menos cuatro dimensiones: a) el derecho, b) la función social de la educación, c) la calidad, y d) el mérito.

El derecho a la educación debe tener prioridad sobre los otros tres; esto es, debemos tener como horizonte la ampliación de la educación porque todo individuo que desee continuar estudiando debería tener, en principio, derecho de hacerlo.

Esto es incompatible con una función social de la educación limitada a las “necesidades de desarrollo de la nación” o a las “necesidades del mercado de trabajo” (si es que esto pudiese determinarse objetivamente). En este

---

<sup>13</sup> Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

sentido, es importante recuperar una definición más amplia de la función social de la educación, como un valor en sí mismo, con consecuencias sociales beneficiosas, como mayores niveles de pensamiento analítico y capacidad crítica en la población.

Ahora bien, lo anterior no significa que el ejercicio de este derecho no pueda estar condicionado. Si aceptamos el hecho de que, en las circunstancias actuales, es financieramente imposible dar un lugar a todos, y si descartamos las opciones de hacinar estudiantes o crear universidades patito, parece necesario recurrir a un mecanismo de selección.

Lo anterior debería hacerse con el objetivo de conservar ciertos estándares de calidad en la experiencia universitaria – esto es, para que el derecho a la educación sea algo más que una simulación –. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para garantizar la calidad de la educación no basta con un filtro inicial, sino que es necesario tener buenos profesores y un currículum riguroso. A lo sumo, reducir el número de alumnos hace gestionable el sistema, pero no garantiza altos estándares.

Dicho lo anterior, son necesarias tres precisiones. La primera es que garantizar un acceso amplio no garantiza casi nada y solo desplaza el problema hacia adelante. Actualmente tenemos elevados niveles de deserción en el primer año de la universidad, en buena parte derivado del hecho de que muchos estudiantes ingresan con escasas capacidades para seguir las materias. Este problema seguramente se incrementaría si el acceso fuese irrestricto. El filtro cambiaría de lugar, pero no desaparecería. La gran pregunta, en este sentido, es si las universidades mexicanas actuales están preparadas para educar a alumnos menos preparados.

En segundo lugar, recordar que quienes necesitan más atención dentro del sistema universitario son los alumnos más pobres que, por su formación previa y sus condiciones sociales, son más propensos a abandonar. Si la masificación pone a la oferta educativa en un umbral donde la enseñanza pierde rápidamente calidad, o los títulos se devalúan, esto podría constituir un desincentivo extra para la continuidad de estos jóvenes.

Finalmente, hacer un llamado contra las opciones de masificación vía instituciones especiales, modalidades de segunda o similares. Se trata de una

tentación muy fuerte para el poder político, pero que no solo no respeta el espíritu de una política basada en derechos, sino que fortalece la estratificación del sistema, y por lo tanto devalúa el prestigio de las carreras que, en ocasiones, vale más en el mercado que los conocimientos adquiridos.

### ¿Qué implicaciones sociales e institucionales tienen las distintas vías de acceso a la educación superior: abierta, meritocrática o por sorteo?

La forma predominante en la actualidad en México, el examen de conocimientos aplicado de manera autónoma por cada universidad, donde todos los postulantes son evaluados de la misma manera, oculta importantes desigualdades bajo el supuesto meritocrático de que los resultados son producto del esfuerzo. Investigaciones como la de Carlota Guzmán en relación a la probabilidad de ingreso a la UNAM muestran claramente esta situación, que corrobora lo que sabemos con mayor solidez a partir del estudio de la relación entre origen social y aprendizajes en otros niveles educativos: la desigualdad social se traduce en desigualdades de aprendizajes. Desde esta perspectiva, un examen de ingreso basado en conocimientos, que trate a todos los alumnos como si hubieran tenido las mismas oportunidades, y limite sus oportunidades a una única prueba, puede ser eficiente pero es socialmente injusto.

Parto del hecho de que cualquier desempeño educativo se puede descomponer en dos grandes factores: lo heredado y lo adquirido. Lo heredado comprende aspectos innatos y aspectos relacionados con el ambiente familiar, que en el lenguaje meritocrático suelen confundirse como “talento” (aunque, para su transformación en resultados educativos, estos capitales requieren de un trabajo de transformación y adquisición, es decir, sus efectos no pueden estimarse fácilmente por separado). Lo adquirido, por su parte, corresponde gruesamente al esfuerzo individual, es decir, al “mérito” propiamente dicho. El problema es que este esfuerzo individual no es independiente de los factores heredados: esforzarse menos puede ser racional; por ejemplo, si uno percibe que a pesar de tener buenos resultados educativos no podrá seguir a la universidad por razones económicas. A pesar de estas confusiones, considero útil mantener

la separación analítica entre factores: las ventajas asociadas a la herencia pueden considerarse injustas, y las ventajas asociadas al mérito, justas.

Frente a un panorama donde las desventajas sociales acumuladas se traducen en desempeño académico, la entrada irrestricta a la universidad parece una solución interesante, porque no condiciona las oportunidades a una única prueba, relativamente homogénea y abstracta, sino que da la chance a todos los jóvenes de desarrollar sus capacidades una vez dentro de la universidad. En este sentido, es una opción congruente con una perspectiva amplia del derecho a la educación. Sin embargo, tiene algunas desventajas. En primer lugar, la ya mencionada posibilidad de que una masificación ilimitada traiga como consecuencia la inviabilidad del sistema. En segundo lugar, enfrenta resistencias políticas muy difíciles de solventar. Un último argumento podría ser que este sistema no otorga incentivos para el esfuerzo académico en los niveles previos, pero esto supone que los alumnos pueden planear estratégicamente su trayectoria educativa, lo cual no está demostrado.

El ingreso por sorteo es como una aplanadora. Elimina tanto las ventajas injustas como las justas. En una sociedad profundamente desigual, y únicamente en términos de justicia, este método no parecería tan descabellado, porque podríamos decir que, aunque la aplanadora sea injusta con el esfuerzo, en realidad la mayor parte de lo que aplanan son diferencias socioeconómicas de origen.

El problema es que, en el momento de entrar a la universidad, ya ha tenido lugar una gran selectividad socioeconómica; los jóvenes de mayor nivel socioeconómico no han tenido que abandonar la escuela y por tanto están casi todos: los esforzados y los no tanto, los capaces y los no tanto. En cambio, entre los jóvenes de sectores bajos, que son una proporción relativamente menor en esta etapa, podría pensarse que hay una mayor proporción de esforzados y de capaces, que son quienes han tenido el tesón o las habilidades para compensar sus desventajas socioeconómicas. Es decir, tenemos dos poblaciones con una distribución distinta de “mérito”. En este sentido, con un sorteo aparentemente “neutral”, los jóvenes poco esforzados de los sectores altos tienen la misma posibilidad de entrar que los jóvenes esforzados de los sectores bajos, y esto no sería justo.

¿Qué tipo de acciones afirmativas o de tipo compensatorio se han empleado hasta ahora para afianzar la permanencia y con qué efectividad; qué acciones adicionales proponen las plataformas?

Sobre el punto de las acciones afirmativas o de tipo compensatorio mi conocimiento es relativamente menor, por lo que preferiría dejar tiempo para que mis colegas se extendieran al respecto. No estoy al tanto de acciones afirmativas significativas en lo que toca al ingreso. Me interesaría mucho escuchar a los colegas sobre los efectos que han tenido los programas de becas para el sector terciario, como el PRONABES.

Tampoco he encontrado, en las plataformas, acciones orientadas a afianzar la permanencia en el sector. Quizá porque en el nivel superior, más allá de las becas, es relativamente poco lo que puede hacerse desde el gobierno dada la autonomía universitaria. Es importante resaltar aquí que la finalización de la universidad para quienes han logrado entrar ha venido cayendo de manera sostenida en las últimas décadas, debido sobre todo a que los sectores bajos que logran entrar tienen cada vez menos posibilidad de terminar. Probablemente esto se deba a que, incluso con las restricciones al ingreso, los jóvenes de sectores bajos que entran tienen menos preparación para afrontar los requisitos académicos, menos capacidad de afrontar shocks que los orillen a salir de la universidad, y quizá menos información para tomar decisiones de permanencia a largo plazo.

En este sentido, estamos frente a un problema urgente cuya incidencia va a ser cada vez más alta, independientemente de cómo se regule en el futuro el acceso a la universidad. Este es un desafío que no puede enfrentarse sin las universidades, pero en la mayoría de los casos, como podemos atestiguar nosotros de manera privilegiada, en nuestra calidad de académicos, las universidades no están preparadas ni demasiado interesadas en hacer frente a este problema.

Derivado de la discusión realizada, mencione tres propuestas de política educativa que haría usted a los candidatos a la presidencia o señale alguna que considere viable de las plataformas existentes.

Como dije al inicio, es importante avanzar hacia el incremento en la cobertura de la educación superior, lo cual requiere mejorar la finalización del nivel medio superior, la calidad de la educación en este nivel, y abrir más universidades de buena calidad. Incluso habría que preguntarse si no habría que eliminar los exámenes de ingreso al nivel medio superior, con sus consecuencias tempranas de estratificación de oportunidades.

Como puede verse, para incrementar el acceso equitativo a la educación superior son más los desafíos en los niveles educativos previos que en el propio nivel terciario. No obstante, dejemos estos problemas de lado por un momento. ¿Cómo debería estar regulado el acceso a la educación superior?

Cuando uno va al médico, no le importa mucho la justicia del sistema en el que estudió. La educación universitaria tiene que ser un filtro riguroso, pero no necesariamente este filtro debería estar puesto antes de iniciar carrera. Siempre pongo el ejemplo de Uruguay, que tiene uno de los mejores sistemas de salud de América Latina, y el ingreso a la carrera de medicina — así como a todas las otras— es completamente libre. Lo riguroso viene después: la calidad de la formación y la exigencia en los exámenes. En este sentido, sostengo que es más justo, e incluso más riguroso, que el filtro dependa de numerosos exámenes basados en los conocimientos propios de la carrera, que en una sola prueba relativamente general y abstracta realizada en unas pocas horas.

Pero si volvemos al problema planteado antes, esto es, la necesidad de hacer manejable un sistema de educación con recursos escasos, entonces quizá no quede más remedio que aplicar un examen de conocimientos, una forma bastante pobre pero práctica de eliminar candidatos. En esta situación podemos pensar en varios mecanismos para moderar el efecto que las desigualdades sociales tienen sobre los resultados.

En primer lugar, los exámenes podrían no medir solamente conocimientos, sino también habilidades abstractas, por ejemplo, inteligencia fluida. Si es cierto que este tipo de inteligencia es menos sensible a la educación recibida o a las

experiencias del hogar, podría dar una oportunidad a alumnos inteligentes, pero con menor formación académica.

En segundo lugar, se podría establecer un curso propedéutico intensivo durante el primer año, con el objeto de corregir parcialmente las desigualdades en los conocimientos adquiridos, especialmente en las áreas fundamentales de comprensión lectora y matemáticas. Si parte de la evaluación se basa en esas habilidades, la universidad debería tratar de emparejar al máximo el piso, compensando al menos la ventaja de los alumnos con mayor poder adquisitivo para pagar cursos de preparación privados.

Finalmente, la competencia de todos contra todos que supone el examen podría acotarse a candidatos con similares condiciones socioeconómicas, por ejemplo, ubicados en los mismos deciles de ingreso del hogar. Esto implica una suerte de “cuotas” por grupo, dentro de los cuales se selecciona a los que han obtenido mejores resultados, pero sin que compitan directamente con alumnos que han tenido muchas más oportunidades para adquirir los conocimientos evaluados.

En síntesis, creo que lo importante de este momento político es que permite pensar cosas que antes no habíamos pensado o que dábamos por sentadas; el cómo puede discutirse, pero fundamental que trascendamos nuestras visiones cómodas y naturalizadas de una meritocracia que en realidad no es tal.

## ¿Cómo garantizamos el acceso equitativo y universal a la educación?

La teoría y práctica de las políticas públicas dictan que una correcta elaboración de propuesta de atención de un problema público permite determinar su viabilidad. Este análisis de factibilidad pone a prueba, a través de ciertos criterios y parámetros, la viabilidad en la implementación de esa decisión. A partir de ese análisis, se puede contar con elementos para una evaluación primaria de su posible nivel de éxito. Para ello, la relación entre fines y medios es intrínseca a la propuesta de política, por lo que las propuestas no pueden evaluarse si no vienen acompañadas de sus medios. Este ejercicio es necesario para todos los gobiernos, ya que de esta manera se puede prever el verdadero efecto de sus actos y, con esa información, tomar decisiones sobre la instrumentación de una u otras medidas, sobre todo en un contexto de alta competencia por recursos públicos.

En este contexto, es prudente revisar las propuestas de política para el sector educativo del siguiente gobierno. La plataforma electoral en cuestión educativa del inminente gobierno federal 2018-2024 se centró en dos elementos básicos: la “derogación” de la mal llamada “Reforma Educativa” y el acceso universal a la educación. Si bien la primera ha llamado más la atención de la prensa y analistas, por su innegable simbolismo político, es la segunda la que más se ha presentado como un reto entre especialistas de la educación, docentes y analistas de política.

El acceso a la educación, por sí mismo representa muchos retos, desde pedagógicos, económicos, financieros, geográficos, sociales y hasta políticos. Por ello, para poder hacer accesible la educación a todos aquellos que la desean es necesario no solo la buena voluntad sino crear los instrumentos que permitan materializarlos, sin detrimento de alguna persona. Un principio básico de la igualdad y que será el reto de la siguiente administración en la materia.

La equidad en el acceso a la educación no es un tema nuevo en el debate, sobre todo en países con amplias desigualdades sociales o en aquellos

---

<sup>14</sup> Instituto Tecnológico Autónomo de México

donde la infraestructura educativa no coincide con la demanda de educación. Desde el punto de vista gubernamental, es la segunda perspectiva que ha predominado en la toma de decisiones, pues se enfoca en construcción e infraestructura para la educación, lo que es un elemento que se asume con gran capital político al permitir hacerse recursos que posibilitan acarrear capital electoral. El principio de educación universal, para los políticos solo tiene una dimensión, que se reduce a la mera construcción de infraestructura.

Lo anterior ha llevado a muchas discusiones. El principio de universalidad y de equidad en la educación están lejos de ser unificados, homogéneos y ampliamente consensados, pues al día de hoy aún suscitan largos debates. De hecho, en las últimas décadas las interpretaciones sobre la desigualdad en la educación han pasado de un enfoque unidimensional a una visión multidimensional e interactiva. De ahí que la propuesta del próximo gobierno haya generado un debate entre la comunidad al no saber qué estrategia se llevaría a cabo para lograr tal objetivo: la concordancia entre medios y fines, elemental en los análisis de factibilidad.

No es necesario realizar grandes estudios para saber que el acceso a la educación en México no es ni universal ni equitativo, pues es un reflejo de su sociedad altamente desigual. Con ello, la propuesta de un acceso universal pareciera resolver aquellas diferencias sociales que impiden el acceso a la universidad. Sin embargo, el principio se opone a la capacidad de los centros educativos, por lo que se enfrenta a una paradoja: mientras se trata de resolver una injusticia, se puede crear otra, pues aquellas personas con las capacidades para seguir en el sistema educativo pueden ver mermado esta oportunidad cuando los lugares se asignan sin importar los méritos.

De aquí, que identifiquemos tres dimensiones que como concurrencia de la igualdad de oportunidades en tres planos o dimensiones y que estos no atenten necesariamente contra las oportunidades de aquellos que cuenten con los méritos para seguir estudiando.

I. *Igualdad de oportunidades en el acceso a la escolaridad*: esta implica la construcción de oferta educativa que garantice los espacios e infraestructura suficientes para que todo aquel que desee estudiar lo pueda seguir haciendo. En pocas palabras educación accesible por oferta suficiente, gratuita, cercana, por nombrar algunos.

II. *Igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo*: esto implica una provisión de los servicios educativos en los niveles y etapas obligatorias (currículo, recursos, metodología de enseñanza, etcétera) similar para todos en contenido y calidad, pero con medidas que sirvan para atender a la diversidad de necesidades educativas.

III. *Igualdad de oportunidades de obtener buenos resultados*: implica conseguir, independientemente de la diversidad del alumnado, perfil socioeconómico, género, entre otros, ya sea similares resultados de aprendizaje (calificaciones, promoción, resultados en pruebas estandarizadas nacionales o internacionales) o resultados similares en su progresión escolar, inserción laboral, movilidad y participación social.

Este listado presenta un esquema deseable que aumenta progresivamente su dificultad, sobre todo en el corto plazo. En todos los casos, sería prudente partir de un diagnóstico que diera luz sobre aquellos aspectos que aparecen como las causas de esa inequidad, así como en dónde se presenta mayormente. A partir de este diagnóstico se podría construir acciones concretas para su atención o solución. Estas mediciones, además, nos permitirían valorar el grado de equidad de un sistema educativo y de sus escuelas y, a su vez, valorar las acciones posibles y sus resultados. Este “índice de desigualdad educativa”, sería el faro que guiará el actuar gubernamental en la materia. En pocas palabras, de contar con ese diagnóstico podríamos diseñar acciones (e indicadores) que medirán el éxito o fracaso de dichas acciones, además de una focalización en la población y de manera geográfica. Esto a su vez, permitiría una mejor focalización de acciones y de los recursos públicos. Ahí está el reto.



## ¿Masificación o derecho de la juventud a la educación superior?

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ),  
Cd Juárez, Chihuahua, 6 de junio, 2018.

Participación de *Marisol Silva Laya*<sup>15</sup>

### ¿Cuáles son los principales problemas en torno al acceso de los y las jóvenes a la educación superior?

En México presentamos serios problemas para garantizar la educación superior a la población que la demanda, a pesar de que se ha incrementado notablemente la matrícula y se han formulado políticas de equidad que buscan ampliar las oportunidades de ingreso de los jóvenes provenientes de sectores socialmente desfavorecidos. Las oportunidades educativas se distribuyen en función del origen socioeconómico de los estudiantes, siendo los jóvenes más pobres quienes tienen menores probabilidades de ingresar, de permanecer y de concluir estudios satisfactoriamente. Este problema es enmascarado por la masificación de este nivel educativo que, por momentos, parece indicar que la satisfacción de la demanda está resuelta, pero en realidad constituye una deuda pendiente en el camino hacia la construcción de una sociedad más justa y democrática.

Desde la década de los años 70 el sistema no ha dejado de crecer, aunque a un ritmo menor (de 1970 a 1980 el sistema incrementó 3.4 veces su tamaño). En lo que va de siglo, el ritmo de crecimiento por década se ubica alrededor de 1.5. En la primera década se crearon 1,011,651 nuevos lugares y en lo que va de esta 1,358,605.

---

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

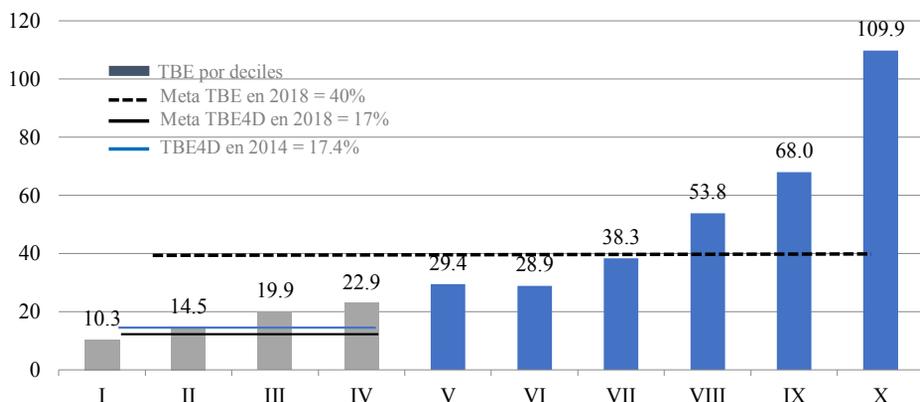
CUADRO 1  
CRECIMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANO  
(1990-2017)

|  | 1990      | 2000      | 2010      | 2017      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Matrícula</b>                       | 1,314,027 | 2,059,992 | 3,071,643 | 4,430,248 |
| <b>Incremento por década</b>           |           | 745,965   | 1,011,651 | 1,358,605 |
| <b>Ritmo de crecimiento por década</b> |           | 1.5       | 1.5       | 1.6       |
| <b>Tasa bruta de escolarización</b>    |           | 20%       | 29%       | 37%       |

Fuentes: Presidencia de la República (2017) y ANUIES (2018).

A pesar de este incremento sostenido, en el tema del acceso presenciamos una doble adversidad. Por un lado, un crecimiento insuficiente que logra una cobertura solo del 37 por ciento, que es muy baja si se le compara con la de otros países con desarrollo similar, por ejemplo, Argentina y Chile alrededor de 80 por ciento (CINDA, 2016). Por el otro, un “acaparamiento de oportunidades” — como lo ha denominado Solís (2014) — pues son los estratos sociales más aventajadas los que han aprovechado en mayor medida la expansión del sistema. Datos recientes de la ANUIES (2018) lo confirman. Las brechas entre estratos socioeconómicos están lejos de cerrarse. La tasa bruta de escolarización de educación superior de los jóvenes del último decil de ingresos es 10.7 veces mayor que la del primero.

GRÁFICA 1  
TASA BRUTA DE COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
POR DECIL DE INGRESO MONETARIO PER CÁPITA 2014



Fuente: ANUIES, 2018. Visión y acción 2030.

Si nos detenemos en la composición social de la matrícula se observa una sub-representación de los sectores pobres: solo 6.4 por ciento de la matrícula proviene de los dos primeros deciles, en los cuales se halla el 18 por ciento de la población entre 18 y 22 años; mientras que 32 por ciento procede del 9º y último decil que solo agrupa al 13.8 por ciento de la población. El Informe CINDA (2016) reporta que en las IES mexicanas públicas por cada estudiante del primer quintil hay 7.3 del último y que en las IES privadas el coeficiente es de 83.4. Esto remite a fenómenos de segregación escolar que ponen en riesgo la cohesión social necesaria para la convivencia democrática y pacífica.

En México hemos fallado en el primer peldaño de la equidad pues un volumen significativo de jóvenes provenientes de entornos económicamente desfavorecidos no tiene garantizado el acceso efectivo a la educación superior. Quienes aspiran a ingresar deben enfrentarse a procesos de selección guiados fundamentalmente por criterios meritocráticos que ponen en desventajas a los jóvenes más pobres (Guzmán y Serrano, 2009). Muchos se canalizan hacia las nuevas IES que ha abierto el gobierno para atender a los excluidos, pero que con frecuencia no satisfacen sus aspiraciones (De Garay, 2006; Silva y Rodríguez, 2012), corriendo el riesgo de segmentación educativa (Silva, 2014).

Por otro lado, se ha promovido el ingreso de estos jóvenes sin ofrecerles el soporte necesario (Silva y Rodríguez, 2012), con el riesgo de que la puerta abierta se convierte en una “puerta giratoria” (Tinto, 2008).

En síntesis, los problemas de acceso pueden resumirse en tres puntos: a) una distribución inequitativa de las oportunidades de ingresar que excluye a los jóvenes de las familias de menores ingresos; b) una oferta que busca la expansión mediante instituciones de calidad desigual que segmenta a los jóvenes más pobres y restringe sus aspiraciones educativas y los potenciales beneficios de la educación; c) una falta de apoyos integrales (académicos y económicos) para el desarrollo de trayectorias exitosas que contrarresten la acumulación de desventajas padecida por estos jóvenes

La inequidad educativa se alimenta y crece a pesar de las políticas públicas que pretenden contrarrestarla, pero que no han sido eficaces para revertir una injusta distribución de oportunidades. Las políticas parten un significado errado de la equidad educativa. Se ha centrado en intentar ampliar las posibilidades de ingreso de sectores excluidos mediante la creación de nuevas instituciones, con nuevos tipos y modalidades educativas, y en el otorgamiento de becas para jóvenes de bajos ingresos. Con esto se privilegia una mirada en el acceso, sin el éxito esperado, y se deja de lado el diseño relevante y pertinente de los procesos y la infraestructura educativa que asegure la permanencia y la obtención de resultados satisfactorios.

Se requiere, por tanto, impulsar una concepción de la equidad en educación superior que implique distribuir los recursos y procesos educativos de manera que los jóvenes provenientes de los estratos sociales más desfavorecidos tengan acceso a una educación de calidad y desarrollen procesos de aprendizaje significativos que les permitan beneficiarse de la misma para mejorar sus condiciones de vida. La equidad en educación superior, debe tender a una distribución desigual a favor de los menos favorecidos y no a un reparto de este bien público basado en una igualdad formal. Para ello es preciso garantizar:

**Acceso efectivo:** Implica que todos los jóvenes, que así lo demandan y cumplen con los requisitos, pueden ingresar a IES sin restricciones debidas a su origen étnico o su condición social, cultural o económica. Supone también que tienen

oportunidades reales de ingresar a opciones que satisfacen sus condiciones y aspiraciones. Es decir, no están sujetos a una segmentación educativa que fija a los jóvenes más pobres dentro de sus limitadas posibilidades.

**Permanencia:** Precisa promover procesos educativos centrados en el aprendizaje de los estudiantes de manera que desarrollen trayectorias académicas regulares y exitosas. Se requieren condiciones institucionales y procesos educativos inclusivos, con una pedagogía para el desarrollo de capacidades (Walker, 2007).

**Compensación de desigualdades:** Consiste en brindar apoyos diferenciales a los jóvenes para eliminar la desigualdad de capacidades, tanto en acceso como en permanencia. Esto abarca insumos (como becas), pero también apoyos educativos que potencien su capital cultural y escolar. Por tanto, se requiere una distribución proporcional de insumos y de procesos para “nivelar el terreno de juego” (Roemer, 2000).

**Resultados significativos:** Implica que los jóvenes desarrollen conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para desenvolverse adecuadamente en la sociedad, que tales logros educativos dependan del esfuerzo de cada estudiante y no de circunstancias externas y, sobre todo que esos aprendizajes les permitan desarrollar capacidades y expandir libertades (Sen, 1995).

¿Cuál es la política más adecuada para que las instituciones garanticen la ampliación del acceso a la educación superior y qué implicaciones tienen las diferentes vías posibles: meritocráticas, aleatorias, afirmativas (por cuotas) y de acceso libre e irrestricto?

El Estado mexicano se compromete a impulsar la educación superior y a garantizar las oportunidades de acceso a la misma. Sin embargo, es conveniente reparar en que, de acuerdo con los diferentes instrumentos, su distribución por parte del Estado debe apegarse a un criterio meritocrático. Así, parece justo que tal nivel educativo se garantice a aquellos jóvenes que cuentan con los logros educativos y habilidades cognitivas necesarias para enfrentar el reto de la formación universitaria.

Si bien esto puede parecer adecuado, desde el punto de vista de la justicia distributiva que impele a dar a cada quien lo que le corresponde, es fundamental tener presente que en sociedades tan desiguales y estratificadas como las de América Latina, “el mérito se da entremezclado con otros factores de los que el alumno no tiene control y que son muchas veces consecuencia de una organización injusta de la sociedad” (García Huidobro, 2005, p. 5). Dos factores que no dependen del alumno, pero intervienen en su rendimiento y distorsionan frecuentemente los esfuerzos de selección son: (i) el ambiente sociocultural en el cual ha crecido y vive (capital cultural), y (ii) el proceso educativo en el que participó (calidad de la escuela).

Ante tal panorama, resulta necesario aplicar en este nivel educativo criterios justos de distribución que contrarresten los efectos de un escaso capital cultural y permitan que el esfuerzo personal florezca para aprovechar los beneficios derivados de los estudios superiores. Se requiere revertir los efectos de circunstancias externas que escapan del control de los individuos; en pocas palabras, es preciso “nivelar el terreno de juego”.

### **Una primera ruta de acciones tiene que ver con un financiamiento suficiente para la educación superior y su distribución equitativa.**

A juzgar por los recursos públicos destinados al sector, se infiere que la educación superior tiene una baja prioridad en las políticas públicas, ya que no alcanza al menos el 1 por ciento del PIB (0.91 por ciento según ANUIES, 2018 y el gasto federal es de 0.66). Mendoza (2017) advierte un estancamiento en el valor de este indicador desde 2010 que resulta contrario a las reiteradas propuestas de las universidades para dar certeza y suficiencia presupuestaria con visión de largo plazo.

En un escenario de escasez, los sectores más castigados son aquellos que atienden a los jóvenes más pobres. Varios de los nuevos tipos de instituciones creadas en el marco de las políticas de aumento de la cobertura no cuentan con las condiciones idóneas para ofrecer una educación de calidad (p.e. maestros calificados, de tiempo completo y con carrera académica, bibliotecas bien dotadas, acceso a TIC, ricos espacios culturales, certeza financiera). Lo que sugiere que la estrategia de ampliación del acceso a la educación superior se ha canalizado a través de opciones “poco costosas”. Un ejemplo de ello se

verifica en las restricciones presupuestarias que han sufrido las Universidades Interculturales. Otro dato a tomar en cuenta es que mientras que el subsidio por alumno en una universidad federal asciende a 118 mil pesos anuales, en una universidad tecnológica es de tan solo 24 mil (ANUIES, 2018). Ello resulta contradictorio, ya que deben atender a una población que ha acumulado desventajas socioeconómicas y culturales por lo que, desde una perspectiva de equidad, tendrían que contar con más recursos para nivelar el terreno de juego. Sin embargo, parece que la política de equidad reza “invertir menos en quienes más necesitan”.

### **Pasando a las fórmulas de ingreso, convendría una combinación y flexibilización.**

- El ingreso irrestricto pareciera la vía más justa para garantizar el derecho a la educación superior a todos los jóvenes que la demandan. Sin embargo, esto requiere dos condiciones fundamentales: capacidad instalada y dispositivos de apoyos económicos, pedagógicos y sociales adecuados para “nivelar el terreno de juego” de manera que los jóvenes con menores capitales culturales y escolares tengan trayectorias exitosas. El caso de Argentina ofrece importantes lecciones al respecto. Un ingreso masivo sin los soportes complementarios puede desembocar en un nivel de ineficiencia indeseable.
- Las cuotas en las universidades de mayor prestigio (públicas y privadas) para sectores sociales tradicionalmente excluidos (pueblos indígenas, jóvenes rurales y urbano marginales) sería una medida que favorecería una mayor inclusión social y pluralidad en las IES con el consecuente beneficio para la vida democrática y la convivencia intercultural (por ejemplo: cuotas para pueblos indígenas y para egresados de bachilleratos comunitarios, telebachilleratos, bachilleratos técnicos y generales ubicados en zonas de alta marginación). La selección de los aspirantes podría ser por sus promedios o por sorteo. Continuar exclusivamente por la vía meritocrática puede recrudecer la segregación escolar, un fenómeno contrario a la razón de ser de la universidad. Es evidente que programas de este tipo también deben complementarse con apoyos económicos, pedagógicos y sociales, para compensar las desventajas acumuladas por los jóvenes provenientes de estos sectores.

## ¿Cómo salvar el dilema que se presenta entre el derecho de la juventud en el acceso a la educación superior y la capacidad institucional de atención a la demanda?

En su artículo tercero constitucional, México reconoce la importancia de la educación y el derecho de todo individuo a recibirla. En consecuencia, la Ley General de Educación en sus artículos 2 y 9 establece que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá —directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Como puede advertirse, el Estado mexicano se compromete a impulsar este nivel educativo y a garantizar las oportunidades de acceso al mismo. Considero peligroso, en el momento actual, conceder que existe un dilema en garantizar el derecho a la educación superior entre los jóvenes mexicanos. Esto puede llevarnos a justificar la exclusión que sufren los más pobres de ellos.

Primero habría que preguntarse si la capacidad instalada es insuficiente y por qué. México cuenta con 3,310 Instituciones de Educación Superior (IES), de las cuales 970 son pública (ANUIES, 2018). En el periodo 2000-2015 se crearon 225 nuevas IES y del 2007 al 2012 se abrieron 96 nuevos *campi* en las instituciones existentes. También se ha dado impulso a las modalidades abierta y a distancia, por ejemplo, mediante la creación de la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM). Surge la pregunta ¿este conjunto de IES es insuficiente o son inadecuadas?

Una primera respuesta remite a lo ya señalado. Muchas de las nuevas IES no ofrecen una oferta de calidad equiparable con las IES más consolidadas y no satisfacen las aspiraciones educativas de los aspirantes. Aquí se abre un círculo riesgoso de segmentación educativa que es preciso detener mediante la inversión dirigida a fortalecer a estas IES con una calidad comprobada, ello implica: infraestructura, recursos humanos, procedimientos escolares, certeza financiera, entre otros.

Otra vía de ampliación puede explorarse en las alianzas público-privado<sup>16</sup>. El Estado podría implementar un conjunto de políticas para apoyar el desarrollo de ciertas instituciones de sostenimiento privado (IESP) para que atiendan a los estudiantes que, después de haber intentado sin éxito ingresar a una institución pública, no estén en condiciones de ingresar a una IESP de alta calidad. De esta manera se podría evitar que aquellos alumnos que no pueden ser admitidos en las instituciones públicas – muchos de los cuales proceden de familias de escasos recursos, lo que también les impide ingresar a una institución de alta calidad de sostenimiento privado – sigan teniendo como única opción las instituciones privadas de atención a la demanda (muchas de ellas catalogadas como “patito”).

Para apoyar financieramente a determinadas IESP, las autoridades pueden optar, al menos, entre dos procedimientos. El primero consiste en canalizar subsidios directos a algunas instituciones, a cambio de que ofrezcan educación gratuita a un determinado número de alumnos – que reúnan ciertas características, como pertenecer a familias de escasos recursos y obtener altos rendimientos académicos—. Un segundo mecanismo, que ha sido implementado en varios países, consiste en establecer instituciones de educación superior financiadas en forma mixta (mediante alianzas, o convenios, suscritos por los sectores público y privado). Tales alianzas son conocidas como “Public-private partnerships”. Es importante hacer notar, que esas experiencias se han realizado con cautela. En China, por ejemplo, fue expedida en 2002 una ley para “facilitar” (o apoyar) a la educación particular, pero de acuerdo con esa legislación, las instituciones privadas deben ser impulsadas, siempre y cuando no persigan el lucro como finalidad principal (Cheng, 2009). Un segundo factor al que se debe la cautela con la que algunos gobiernos han impulsado este

---

<sup>16</sup> Este planteamiento fue desarrollado más ampliamente en: Muñoz Izquierdo y Silva Laya (2013).

tipo de experiencias, se refiere a la necesidad de impedir que la intervención de los particulares en las mismas limite la autonomía académica de las propias instituciones.

La atención al problema requiere una detallada planeación que convoque a la SEP (niveles federal y estatal), rectores de las principales universidades, ANUIES, FIMPES e investigadores educativos. La activación de las COEPES resulta estratégica, se deberá calcular la demanda real y hacer las proyecciones correspondientes. Deberán tomarse en cuenta las brechas entre entidades federativas y entre sectores socioeconómicos y fijar metas factibles para abatirlas. Finalmente, instrumentar diferentes vías de ampliación: fortalecer las IES que no satisfacen los mínimos necesarios, crear nuevas IES o *campi* donde sea prioritario, establecer alianzas público-privado donde sea relevante, aplicar cuotas para sectores tradicionalmente excluidos.

### ¿Qué acciones se requieren para ampliar las probabilidades de que los jóvenes concluyan sus estudios, especialmente los de sectores de bajos recursos?

Los jóvenes provenientes de los sectores más pobres asisten a circuitos escolares en los que obtienen logros de aprendizajes deficitarios y están expuestos a entornos socioculturales que desembocan en la conformación de un capital cultural que no resulta adecuado y suficiente para atender las exigencias académicas de las “universidades convencionales”. La mayoría de las instituciones a las que asisten no están preparadas para brindarles una atención que subsane los vacíos, aproveche sus potencialidades y talentos y favorezca el pleno desarrollo de sus capacidades. Muchos de ellos se ven forzados a abandonar. De ahí que, impulsar trayectorias exitosas requiere atender paralelamente las necesidades derivadas de las condiciones estructurales y materiales en las que viven estos jóvenes y las simbólicas o culturales asociadas a sus procesos de socialización y escolarización. Ello involucra al menos dos ámbitos de acción: el económico y el pedagógico.

El factor económico no desaparece como propulsor de trayectorias irregulares y de vulnerabilidad de la vida estudiantil. Para los jóvenes provenientes de los sectores más pobres el factor económico continúa siendo el principal

obstáculo. Por ejemplo, los jóvenes indígenas que asisten a Universidades Interculturales sufren cotidianamente la escasez de los recursos necesarios para cubrir diversas necesidades: la residencia estudiantil, los traslados, adquirir materiales y libros, acceso a Internet. Las pequeñas contrariedades cotidianas desembocan en un problema económico de enormes dimensiones, en el que se combinan costos directos e indirectos que terminan por hacer insostenible el proyecto escolar. En este escenario, las becas se revelan como apoyos cruciales. Pero es preciso advertir que el otorgamiento de las becas con un monto igual para todos los estudiantes, no es una estrategia de equidad eficaz, la compensación tiene que ser proporcional a las necesidades de una población heterogénea.

En lo que toca a lo pedagógico, es fundamental enfatizar la importancia que tiene esta dimensión para la equidad, pero generalmente pasa desapercibida. La creciente investigación en el tema demuestra que el aula y, en general, los procesos de enseñanza y aprendizaje juegan un papel decisivo para el acceso, la permanencia y la obtención de resultados significativos. Esto exige intervenciones integrales y multifactoriales.

Las IES están enfrentando serias limitaciones para atender a juventudes diversas que arriban a sus aulas. Seguimos instalados en la idea de un “estudiante estándar” (soltero, en edad típica de cursar el nivel, sin cargas familiares y económicas, con las competencias necesarias y solvencia académica). Se requiere comprender y configurar una visión diversificada de los jóvenes que habitan nuestras casas de estudios, de sus diferentes condiciones sociales, económicas y culturales. Transformar a las instituciones para volverlas más empáticas requiere remover estructuras anquilosadas y la sensibilización y participación decidida de todos los actores de la comunidad (estudiantes, autoridades, profesores, administrativos, patronatos, asociaciones). La investigación sobre el tema ha reseñado cómo las culturas académicas pueden ser espacios que acogen a unos y expulsan a otros. Gallardo y otros (2016) han explicado con bastante claridad cómo las instituciones y, al interior de ellas las unidades académicas y las carreras, a lo largo de la historia han generado formas naturalizadas de relación entre sus miembros, discursos y prácticas cotidianas, un conjunto de disposiciones naturalizadas que son

transparentes para sus miembros, pero que generan extrañeza para quienes se incorporan. Flexibilizar ese habitus académico parece una primera tarea, pero toda transformación cultural requiere tiempo e intervenciones precisas, sustentadas y sistémicas. Una manera de contribuir a conocer mejor esta realidad e intervenir en ella es, sin duda, la investigación.

Para favorecer la integración social y académica de los jóvenes a la universidad es fundamental prestar una atención especial al primer año. Para revertir los déficits académicos de jóvenes con desventajas socioculturales y económicas, la literatura especializada sobre el primer año universitario (Ezcurra, 2007; Silva, 2015; y Tinto 2006, 2007) destaca la pertinencia de brindar seminarios introductorios con un balance entre el enfoque remedial y la introducción de nuevos desafíos propios de este nivel educativo que motiven a los estudiantes y no mermen su autoestima.

En México varias instituciones han apostado por esta vía y han instrumentados seminarios de integración, remediales o propedéuticos. Es preciso advertir lo complicado que resulta remediar los vacíos previos en un tiempo reducido y, al mismo tiempo, fomentar el desarrollo de nuevas competencias necesarias en la universidad, procurando mantener la motivación entre los estudiantes. La estrategia amerita repensarse. La extensión y contenido de los cursos tendría que ajustarse a las necesidades de la población y tipos institucionales. Además, la compensación de desigualdades y el fomento de habilidades cognitivas superiores debieran establecerse como estrategia transversal a lo largo del currículo universitario y no solo al inicio. Las intervenciones puntuales son poco eficaces.

La innovación pedagógica se convierte en un gran desafío en un escenario en el que prevalecen prácticas de enseñanza tradicionales. Se requiere una renovación de las estrategias didácticas que tome en cuenta actividades de efectividad comprobada como las comunidades de aprendizaje, el aprendizaje basado en problemas, el método de casos, el aprendizaje cooperativo y el aprendizaje situado. Esto ayudaría a transformar las aulas en espacios de construcción y aplicación de conocimientos con desafíos para el crecimiento permanente de los estudiantes.

Los profesores juegan un papel clave dentro y fuera del aula para incidir y reforzar los motivos iniciales y afianzar el compromiso de los jóvenes con sus

estudios. Es menester incorporar el trabajo de sensibilización y capacitación del profesorado para atender las demandas intelectuales y personales de los jóvenes, así como enriquecer sus prácticas de enseñanza y brindar reconocimiento a esta tarea. No basta con estandarizar procesos de actualización o habilitación docente que no se ven reflejados en el trabajo con los estudiantes. Conviene investigar sobre concepciones, disposiciones y expectativas de los profesores en torno a la tarea de atender a los estudiantes de nuevo ingreso. Esto resulta vital para revertir el relativo poco aprecio e incentivo que se ha tenido de la docencia universitaria.

Los análisis y reflexiones hechas hasta aquí conducen a una afirmación: no puede haber justicia social y equidad educativa sin derribar las barreras que impiden el pleno aprovechamiento de la educación por parte de todos. Tanto las políticas nacionales como las iniciativas particulares debieran ser juzgadas desde esta óptica. No es admisible continuar instrumentando esquemas que, lejos de hacer de la educación una vía de democratización y construcción de sociedades justas, refuerzan su papel como mecanismo de reproducción y estratificación social.

## Referencias

- ANUIES (2018). *Visión y acción 2030. Una propuesta de la ANUIES para la renovación de la educación superior en México*. Ciudad de México: ANUIES. Disponible en <https://www.uv.mx/crss-anuies/files/2018/01/ANUIES.-Vision-y-Accion-2030.pdf>
- CINDA (2016). *Educación superior en Iberoamérica Informe 2016. Informe Nacional México*. Disponible en <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/MEXICO-Informe-Final.pdf>
- Cheng, Kai-ming. (2009). Public-private partnerships. En UNESCO. *A New Dynamic: Private Higher Education*. París: UNESCO. pp. 51-70.
- De Garay, Adrián (2006). *Las Trayectorias Educativas en las Universidades Tecnológicas. Un acercamiento al modelo educativo desde las prácticas escolares de los jóvenes universitarios*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Ezcurra, A. (2007). *Los estudiantes de nuevo ingreso: Democratización y Responsabilidad de las instituciones universitarias*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Los estudiantes de nuevo ingreso, Ciudad de México.

- Gallardo, G., Espinoza, C., Vergara, M. y Cruz, S. (2016). Apoyo institucional para la Inclusión educativa universitaria: Actividades deportivas de Integración. En Universidad de Santiago de Chile. *1er Congreso de Inclusión en Educación Superior: Acciones afirmativas para iguales oportunidades*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile. pp. 115-138
- García-Huidobro, J. (2005). *La equidad en educación como bien democrático y de desarrollo*. Presentación realizada en la Reunión del Comité Intergubernamental del PREALC. Santiago de Chile 6 y 7 de diciembre
- Guzmán, C. y Serrano, O. (2009). *Las puertas del ingreso a la educación superior: el caso de la licenciatura de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Ponencia presentada en el X Congreso de Investigación Educativa, Veracruz, México.
- Mendoza, J. (2017). "Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?" *Perfiles Educativos*, XXXIX (156), 119-140.
- Muñoz Izquierdo, C. y Silva Laya, M. (2013). La educación superior particular y la distribución de oportunidades educativas en México, *Revista de la Educación Superior*, XLII (2), No. 166, pp. 81-101.
- Presidencia de la República (2017). *Quinto informe de gobierno 2016-2017*. México: Presidencia de la República.
- Roemer, J. (2000). Variantes de la igualdad de oportunidades, *Fractal*, (16), 151-170.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Silva, M. (2014). Equidad en la educación superior mexicana: el reto persistente. *Universidades*, (59), 23-35.
- Silva, M. y Rodríguez, A. (2012). *El primer año universitario entre jóvenes provenientes de sectores de pobreza: un asunto de equidad*. México: ANUIES.
- Solís, P. (2014). Mayor matrícula universitaria. ¿Mayor equidad social? *Educación Futura* (24/04/2014). <http://www.educacionfutura.org/mayor-matricula-universitaria-mayor-equidad-social/>
- Tinto, V. (2008). *Access without Support is Not Opportunity*. Conferencia presentada en el 36 Annual Institute for Chief Academic Officers, The Council of Independent Colleges. Seattle, Washington.
- Tinto, V. (2006-2007). Research and Practice of Student Retention: What's next? *Journal of College Student Retention*, 8(1), 1-19.
- Walker, M. (2007). Pedagogías en la educación superior relacionadas con el enfoque de las capacidades humanas: hacia un criterio de justicia, *Revista de la Educación Superior*, XXXVI (2), 103-119.

## ¿Cuáles son los principales problemas en torno al acceso de los y las jóvenes a la educación superior?

La primera consideración que debe hacerse al hablar de masificación y derecho de la juventud a la educación superior es tener en cuenta la situación relativa que ocupa nuestro país en el contexto latinoamericano porque estaríamos a un nivel semejante de país en términos de desarrollo, historia, experiencias y demandas sociales.

Al hacer esta comparación, sin embargo, salta a la vista uno de nuestros problemas más importantes: México tiene una cobertura inferior a prácticamente todos los países latinoamericanos. Es decir, que en atención a la población de 19 a 23 años y según datos de la UNESCO hemos estado desde hace años en un nivel de cobertura inferior al de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Países como Argentina en la actualidad ya rondan el 80 por ciento de la población susceptible de ingreso, México hoy tiene apenas un 37 por ciento.

Es decir, que México tiene un retraso monumental en términos de cobertura si lo comparamos con países latinoamericanos, la mayoría con un nivel de desarrollo igual o más problemático que el nuestro. México viene a ser la décimo cuarta potencia económica mundial y es, además, un país que durante las décadas de los 60 y 70 se convirtió, junto con Argentina, en líder en el desarrollo de este nivel educativo. No solo en cuanto a crecimiento sino también en el terreno de avances en la sustancia misma de lo que significa educar. En concreto, mediante la recuperación de la autonomía como rasgo característico de la educación superior.

El importante atraso que tiene México respecto de otros países latinoamericanos se refleja en lo que ocurre en las regiones donde, por razones propias del desarrollo económico y social, la demanda por educación superior es más alta. El caso de Ciudad de México es ilustrativo. El Cuadro 1 muestra cómo ha venido evolucionando la demanda por un lugar en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en estas tres últimas

---

<sup>17</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

décadas. Y muestra también que el problema principal no es la falta de interés o de significancia de la educación superior para los jóvenes y el desarrollo del país, sino una política de restricción de lugares que genera verdaderos y crecientes congestionamientos de demanda en los modelos exitosos de educación superior.

CUADRO 1  
ASPIRANTES, ACEPTADOS Y RECHAZADOS EN LA UNAM

| Año       | Aspirantes | Aceptados |      | Rechazados |      |
|-----------|------------|-----------|------|------------|------|
|           |            | Abs.      | %    | Abs.       | %    |
| 1992-1993 | 38,300     | 4,400     | 11.5 | 33,900     | 88.5 |
| 1993-1994 | 44,800     | 7,100     | 15.8 | 37,700     | 84.2 |
| 1994-1995 | 64,500     | 8,200     | 12.7 | 56,300     | 87.3 |
| 1995-1996 | 68,700     | 4,900     | 7.1  | 63,800     | 92.9 |
| 1996-1997 | 112,600    | 9,200     | 8.2  | 103,400    | 91.8 |
| 1997-1998 | 101,100    | 10,500    | 10.4 | 90,600     | 89.6 |
| 1998-1999 | 98,500     | 12,200    | 12.4 | 86,300     | 87.6 |
| 1999-2000 | N.D.       | N.D.      | N.D. | N.D.       | N.D. |
| 2000-2001 | 55,700     | 13,300    | 23.9 | 42,400     | 76.1 |
| 2001-2002 | 77,300     | 14,900    | 19.3 | 63,300     | 81.9 |
| 2002-2003 | 103,600    | 12,200    | 11.8 | 91,400     | 88.2 |
| 2003-2004 | 100,200    | 12,200    | 12.2 | 88,000     | 87.8 |
| 2004-2005 | 102,600    | 12,100    | 11.8 | 90,500     | 88.2 |
| 2005-2006 | 112,300    | 12,200    | 10.9 | 100,100    | 89.1 |
| 2008-2009 | 167,668    | 14,677    | 8.8  | 152,991    | 91.2 |
| 2010-2011 | 196,400    | 16,500    | 8.4  | 180,000    | 91.6 |
| 2011-2012 | 197,300    | 17,400    | 8.8  | 179,900    | 91.2 |
| 2017-2018 | 235,100    | 21,543    | 9.2  | 213,553    | 90.8 |

Fuente: Información recopilada anualmente por el Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior (MAES)

Una segunda e importante consideración que debe hacerse es que tienen acceso a la educación superior sobre todo los jóvenes pertenecientes a los deciles más altos de ingreso de las familias mexicanas. Así, según la

presentación que hace Silva Laya (2012, p. 29) hasta un 47 por ciento de los jóvenes del decil más alto en el 2010 estaban en la educación superior, mientras que en el decil más bajo solo 7 por ciento accedían a ese nivel educativo.

Esta situación se ve agravada por el hecho sorprendente de que, en lugar de abrir más lugares en la educación superior más exitosa (UNAM, IPN), a partir del crecimiento más significativo de la demanda se estableció como política formal y nacional el control del acceso mediante exámenes de selección estandarizados de opción múltiple. Exámenes que, como se muestra en la gráfica siguiente tienen una fuerte tendencia a discriminar por razones de clase social. Como se ve en el Cuadro 2 el total de jóvenes aspirantes es de 13,791; de los cuales ingresan 1,001 jóvenes hijos de directivos, funcionarios, empresarios, es decir, el 20.5 por ciento; y entre los hijos de los campesinos, obreros y empleados, solo ingresa el 9.6 por ciento de los que buscan un lugar.

CUADRO 2  
OCUPACIÓN DEL PADRE Y PORCENTAJE DE ACCESO A LA UNAM

| <b>Aspirantes</b>      |              |           |               |
|------------------------|--------------|-----------|---------------|
| Directivo, funcionario | 2,638        | Obrero    | 11,082        |
| Empresario             | 2,214        | Campesino | 2,709         |
| <b>TOTALES</b>         | <b>4,882</b> |           | <b>13,791</b> |
| <b>Admitidos</b>       |              |           |               |
| Directivo, funcionario | 457          | Obrero    | 983           |
| Empresario             | 544          | Campesino | 340           |
| <b>TOTALES</b>         | <b>1,001</b> |           | <b>1,323</b>  |
| Porcentaje de admisión | 20.5         |           | 9.6           |

Fuente. Elaboración del autor con datos de la UNAM *Perfil de aspirantes y asignados a bachillerato y licenciatura de la UNAM, 2009-2010* pp. 46 y 93.

En el mismo sentido apuntan otros datos, como los de los tipos de escuela cuyos estudiantes tienen más éxito en el ingreso a la educación superior. Como lo muestran los datos de la propia UAM. Si en el Anuario Estadístico se mira la Tabla “Tasa de aceptación por escuelas de procedencia. Total UAM”, se verán las notables diferencias que existen entre quienes provienen de escuelas incorporadas a la UNAM (que suelen ser escuelas privadas de altas

colegiaturas) y los aspirantes que estudiaron en sistemas, como el Colegio de Bachilleres institución poblada sobre todo por los hijos e hijas de familias de menos ingresos. Así, los primeros obtienen un puntaje promedio de 724, mientras los segundos solo alcanzan 688 puntos (UAM, 2016). Lo que, con el incremento en la demanda, se traduce en una desventaja en el ingreso. Así, si en el 2004 ingresaba a la UAM el 14.5 % de los aspirantes procedentes del Colegio de Bachilleres, en el 2017 solo lo logra el 10.5% (UAM, 2004, 2017).

Como si eso no fuera suficiente, esos exámenes generan también una clara discriminación de género, en contra de las mujeres. Es decir, que si bien los números absolutos muestran otra cosa, la tasa (el número de personas por cada cien) de ingreso de las mujeres es sustancialmente menor respecto de la de los hombres. En el Cuadro 3 se muestra la evolución del acceso de hombres y mujeres a la UAM también de Ciudad de México.

### CUADRO 3

CAMBIO EN LA TASA DE INGRESO DE HOMBRES Y MUJERES CON EL USO DEL PROMEDIO DE BACHILLERATO COMBINADO CON EL RESULTADO DEL EXAMEN DE SELECCIÓN (UAM, 2002-2010)

| Año  | Demanda (miles) |         | Ingreso (miles) |         | Tasa de ingreso (%) |         |            |
|------|-----------------|---------|-----------------|---------|---------------------|---------|------------|
|      | Hombres         | Mujeres | Hombres         | Mujeres | Hombres             | Mujeres | Diferencia |
| 2002 | 25.3            | 29.7    | 5.3             | 3.7     | 20.1                | 12.5    | 7.6        |
| 2003 | 24.3            | 30.2    | 5.7             | 4.6     | 23.5                | 15.2    | 8.3        |
| 2004 | 25.5            | 29.9    | 6.2             | 4.8     | 24.0                | 16.0    | 8.0        |
| 2005 | 27.7            | 32.1    | 6.2             | 4.6     | 23.0                | 14.0    | 9.0        |
| 2006 | 25.8            | 30.7    | 6.1             | 4.4     | 23.6                | 14.3    | 9.3        |
| 2007 | 27.3            | 32.3    | 7.0             | 5.3     | 25.5                | 16.0    | 9.5        |
| 2008 | 30.0            | 36.1    | 6.3             | 6.4     | 21.0                | 17.0    | 4.0        |
| 2009 | 32.0            | 38.0    | 6.3             | 5.6     | 19.5                | 14.7    | 4.8        |
| 2010 | 35.4            | 41.6    | 6.7             | 5.9     | 19.0                | 14.2    | 4.8        |

Fuente. Anuarios Estadísticos UAM. Años respectivos.

El promedio antes de 2008 era de 23.3 para los hombres y 14.7 para las mujeres. La brecha de género en contra de las mujeres era de 8.8. A partir de 2008 las tasas fueron 19.8 (H), 15.3 (M), con una diferencia de 4.5.

Como se ve desde el primer renglón son más las mujeres que solicitan ingreso a esa institución, sin embargo, el número de hombres que son admitidos es *siempre* superior al de las mujeres. De hecho, la *tasa* de ingreso de las mujeres en ese primer renglón (2002) es de 12.5 mujeres. Es decir, solo 12.5 mujeres de cada 100 que buscan ingresar lo logra. En el caso de los hombres, sin embargo, la tasa es de 20.1. Y esto se repite en los siguientes años, pues en ninguno la *tasa* de las mujeres es igual o mayor que la de los hombres. Hay en promedio una diferencia de 8 puntos entre las tasas de hombres y mujeres.

Que esto se debe al examen estandarizado es algo que salta a la vista si se mira el año 2008, donde la diferencia entre tasas se reduce de ocho a cuatro puntos. Este significativo cambio se debe a que, en ese año por primera vez, en la UAM el examen estandarizado dejó de ser el único criterio y comenzó a combinarse el promedio obtenido en el bachillerato con la calificación en el examen de opción múltiple. Es un indicio muy fuerte de que los exámenes son responsables de los niveles de discriminación contra las mujeres.

Otro obstáculo que generan estos exámenes es mucho más paradójico. En realidad, estos no miden ni los conocimientos ni la aptitud para los estudios superiores. Como ya se ha explicado en otras ocasiones, a la hora elaborar un examen los evaluadores no están preocupados fundamentalmente con la medición académica, sino con incorporar preguntas de variable dificultad que sirvan para generar una curva de resultados que adopten una distribución normal (también llamada curva de campana). Esto significa que solo muy pocos contestan correctamente todas las preguntas y la gran mayoría, solo la mitad. De ahí que se da el caso que personas que han alcanzado altos niveles de conocimiento y aptitud, se enfrentan a preguntas que desde una lógica académica tienen un muy discutible sentido (y fallan al responderlas) pero que sirven —precisamente porque muy pocos podrán adivinar la respuesta correcta— para que solo pocos alcancen altos puntajes. Dos ejemplos pueden ilustrar esta situación. El primero de ellos es una pregunta de muy alto grado de dificultad que aparece en el examen de la UAM:

“Selecciona, entre las cinco opciones de respuesta, la analogía correcta

Epígrafe es a libro como:

- a) Carburador es a motor
- b) Sonido es a radio
- c) Belleza es a estética
- d) Portafolio es a oficina
- e) Gato es a felino”

Un ejemplo con un grado regular o bajo de dificultad es la siguiente pregunta:

“Selecciona entre las cinco opciones de respuesta, la palabra cuyo significado sea el mismo o el más parecido al enunciado.

Aquietar

- a) proveer
- b) utilizar
- c) apaciguar
- d) rastrear
- e) aprovechar” (UAM, 2007, pp. 17 y 18).

Como se advierte, en ambos casos (preguntas difícil y fácil) es muy discutible afirmar que el saber o no la respuesta nos permite diferenciar entre quien tiene la “aptitud” o el conocimiento para realizar estudios superiores.

En conclusión, un paso muy importante para facilitar el acceso equitativo a la educación superior, es decir, sin discriminación de clase social o de género, consiste en la eliminación del uso de los exámenes estandarizados de opción múltiple. Y abrir paso al estudio de diversas alternativas, como parte de un análisis más amplio y detallado de la problemática que enfrentan los hijos de las familias de clases populares, también para permanecer en las instituciones de educación superior.

¿Cuál es la política más adecuada para que las instituciones garanticen la ampliación del acceso a la educación superior y qué implicaciones tienen las diferentes vías posibles: meritocráticas, aleatorias, afirmativas (por cuotas) y de acceso libre e irrestricto?

El hacer cambios de fondo en el procedimiento de acceso a la educación superior es algo que resuelve solo la mitad del problema. La otra tiene que ver

con la *permanencia* de quienes ingresan. Y, sobre todo, de quienes pertenecen a los deciles más bajos de ingreso familiar. Lo anterior porque no podemos dejar de partir del supuesto de que instituciones que durante décadas han atendido prácticamente solo a los de mayores ingresos, tienen un diseño organizacional que conspira contra los que son de bajos recursos. Requisitos tales como límite de tiempo para titularse, dedicación de tiempo completo, adquisición de libros costosos, recursos para colegiaturas, inscripción, credencial, transporte, comidas, apoyos académicos externos, prácticas, viajes de estudio, y muchos más. De ahí que es necesario hacer un análisis detenido de todos y cada uno de los rasgos institucionales y de su impacto en jóvenes que tienen que trabajar o tienen compromisos productivos con la familia, no cuentan con dinero suficiente para transportarse, comer, obtener fotocopias, por ejemplo.

Algunas experiencias institucionales que se han preocupado por abrir las puertas sobre todo y específicamente a estos jóvenes han generado propuestas que conviene tener en cuenta. A continuación se señala de manera concisa cada uno de los obstáculos identificados e inmediatamente después de enunciarlo, la propuesta que se ha ensayado en algunas instituciones. Ninguno de estos obstáculos, por cierto, tiene que ver con las cuestiones y niveles académicos propiamente dichos:

1. Exámenes clasistas y sexistas; se propone ingreso aleatorio y por cuotas a grupos específicos.
2. Cobros institucionales; se propone gratuidad plena, incluso libros gratuitos.
3. Cobros en transporte, fotocopias y alimentación; gratuidad también plena en el transporte, comedores, apoyos administrativos (equipo informático) y similares.
4. Dado que no todos los estudiantes arriban con el mismo nivel académico; establecer diagnóstico, apoyos y cursos remediales a quienes lo necesiten o demanden.
5. En lugar de límites a la permanencia, ritmo obligatorio, carga mínima de cursos, currículo cerrado; crear estructura académica flexible (no tiempo mínimo; libertad de inscripción a cursos de distinto nivel de la carrera y de otras carreras).
6. Para evitar la concentración del poder de la evaluación en un docente; implantar evaluación adicional a la del docente del curso.

7. Para contrarrestar la soledad del estudiante en un ambiente universitario extraño, ajeno y complejo: profesores de tiempo completo, mecanismos de información, asesoría y tutoría individuales y grupales, elaboración asistida de mapa curricular, apoyo en trámites, becas, y otras ventajas institucionales, atención a la problemática personal y familiar que incida en la asistencia y buen desempeño escolar.
8. Carencia de estructura básica: creación de bibliotecas físicas y virtuales, acceso a equipo informático, salas de reuniones, espacios abiertos.
9. Estructura vertical y autoritaria: instaurar participación abierta de estudiantes en reuniones informativas y deliberativas; acceso de estudiantes a órganos colegiados de dirección institucional, estructura horizontal para toma de decisiones respecto del plantel y de la institución en temas como presupuestos, nombramiento de funcionarios, aprobación de normas y planes de estudio, criterios de dictaminación de profesores, definición de la distribución de malla horaria, asignación de profesores. Todo esto, para incentivar sentido de pertenencia y aprendizaje colectivo de ejercicio del poder.
10. A contracorriente de la verticalidad en el proceso educativo y el aula: procesos horizontales de construcción colectiva del conocimiento, investigación individual y grupal como parte del currículo de todas las carreras para contribuir a la creación y difusión del conocimiento desde el comienzo de la carrera, y con eso, volver redundante el requisito de una investigación o tesis al final de los cursos.
11. Para combatir la individualización de la actividad universitaria: posibilidad de crear y llevar a cabo proyectos socio-culturales dirigidos a la comunidad universitaria o a comunidades vecinas a la institución.
12. Reparar la ausencia de estructuras de protección: crear protocolos e instancias para la defensa efectiva de los derechos a una vida libre de violencia para mujeres y hombres (acoso, violencia, autoritarismo, abusos...).
13. Revisar y transformar el perfil tradicional de estudios: llevar a cabo diagnósticos y planeación de carreras que respondan a necesidades locales y regionales. Carreras, investigaciones y proyectos de difusión cultural que fortalezcan el papel de la universidad en la ciudad y periferia y abran nuevos campos de trabajo. Por ejemplo: *Promoción de la salud, Programas de educación superior para internos en reclusorios, Ingeniería del transporte urbano, Arte y patrimonio cultural local y regional.*

En lugar de sustituir o añadir a las carreras tradicionales programas muy especializadas bajo el diseño de las necesidades empresariales o gubernamentales, generar iniciativas que respondan a las necesidades de conocimiento regional. Esto arraiga a estudiantes en la medida en que les devuelve la posibilidad de realmente crear y manejar conocimiento significativo para la ciudad y región en que viven. Revitalizar con eso el servicio social.

Ese tipo de propuestas no terminará con la problemática social tan grave que afecta a la educación superior y que desafía los esfuerzos por eliminarla, pero ciertamente podrá contribuir de manera sustancial a disminuirla. De hecho, todo lo aquí señalado tiene una doble ventaja: desde los exámenes de selección discriminatorios hasta los obstáculos que presenta el actual diseño de las instituciones de educación superior, se trata de cuestiones muy concretas, perfectamente identificables y a las que se responde con propuestas también muy específicas. Implican, eso sí, dificultades para la cultura institucional prevaleciente y un aumento en el costo de la educación superior, pero estos son elementos mínimos si se les compara con los gastos superfluos que, a pesar de la crisis, todavía subsisten en nuestras instituciones y, sobre todo, si se contrasta con los beneficios que pueden lograrse en el acceso y retención de los siempre excluidos.

## Referencias

- Aboites, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México*. México: D.F, CLACSO, UAM, Itaca.
- Silva, M. (2014). Equidad en la educación superior mexicana: un reto persistente. *Universidades*, (59), Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), México, D.F. 23-35.
- UAM (2004, 2017). *Anuarios Estadísticos México*, Universidad Autónoma Metropolitana.
- UAM (2007), *Guía de estudio para el examen de selección*. División de Ciencias Básicas e Ingeniería, Dirección de Sistemas Escolares, 2007)

## ¿Cuáles son los principales problemas en torno al acceso de los y las jóvenes a la educación superior?

El problema principal es la negativa del gobierno de asignar un presupuesto suficiente para ampliar la cobertura universitaria. Vivimos en un régimen denominado neoliberalismo caracterizado por disminuir el gasto social y privatizar la educación. Después de la expansión de la educación superior en la década de los 70, en el ocaso del Estado Benefactor, en los 80 iniciaron las políticas de contención y selectividad del ingreso a la educación superior. A ello se agregó la exigencia de la inasible calidad educativa, según Kent (1991), en el contexto de crisis económica y recortes presupuestales. La calidad fue la clave para justificar el freno de la matrícula universitaria y la implantación de exámenes de ingreso y egreso, mirando al mercado laboral como el referente idóneo para la preparación de los profesionales.

En América Latina también se redujeron los recursos, los salarios y las condiciones de trabajo del profesorado. Se difundió que la gratuidad generó baja calidad y se graduaban profesionales sin trabajo (Rodríguez, 1995) y la tasa de retorno era escasa. Pero las crisis económicas mostraron que la universidad no era responsable de generar profesionales desempleados, sino la escasa oferta laboral. En la lógica de la inversión, financiar la educación superior fortalecería la equidad y la competencia en el mercado de conocimientos (Arredondo, 1995). Por otro lado, Aboites (2002), sostiene que en México la educación superior de la década de los 70 no fue masificada, pues en licenciatura la matrícula alcanzó 731 mil 200 estudiantes, de una población de más de 50 millones.

Un segundo problema, es la creencia generalizada de que la educación superior no es para todos y todas y debe pagarse. Hace un mes participé en un taller de formación docente en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y mis colegas expresaron su desacuerdo en recibir estudiantes sin los referentes mínimos para estudiar. Por eso avalaron la existencia de exámenes de ingreso y el cobro de colegiaturas. En 1999 integrantes del Consejo

---

<sup>18</sup> Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

General de Huelga de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) vinieron a la UACJ a explicar por qué se oponían al reglamento general de pago. El estudiantado de la UACJ les manifestó que “todos debían costear la universidad”. La respuesta de los *cegeacheros* fue sencilla: “Es que luchamos porque nadie pague”.

Rememorando el Artículo Tercero de la Constitución de 1917, la Fracción VII, que señala: “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”; y la IX: “El Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias, destinadas a... fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público”<sup>19</sup>, nunca se hizo realidad este precepto. En 1993, Carlos Salinas de Gortari reformó el Artículo Tercero y agregó: “...el Estado promoverá la educación media superior y superior”. Así se deslindó el Estado de su obligación de garantizar el acceso sin costo de la juventud a la educación superior. Como diría Salinas: “no se hagan bolas, en tiempos de recorte presupuestal nada es gratis”.

En suma, el problema es político, de programa de gobierno, de no querer abandonar la estrategia neoliberal. Requiere superar la idea de que el mérito es la base para el ingreso a la educación, de imaginar a la educación para lograr los principios del artículo tercero de 1917, entre otros, la democracia como una forma de vida. Antes, en el Manifiesto Comunista de 1848, se propuso como programa de gobierno la educación sin costo a todos niveles. Actualmente en Cuba, Uruguay, Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela, la universidad es gratuita. También en Europa en Alemania, Dinamarca, Suecia, Austria, Grecia, Noruega. Cuando existía el llamado bloque socialista todas las naciones impartieron la universidad sin cobro: la URSS, Polonia, Checoslovaquia, China, Vietnam, Corea del Norte, Yugoslavia y Hungría. ¿Por qué esta política? Porque en el socialismo realmente existente, los derechos de la población eran la alimentación, la salud, la vivienda, la recreación y la educación. Por esto el principal problema es el financiamiento y la política de considerar que educarse es parte de la justicia social.

---

<sup>19</sup> Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>

¿Cuál es la política más adecuada para que las instituciones garanticen la ampliación del acceso a la educación superior y qué implicaciones tienen las diferentes vías posibles: meritocráticas, aleatorias, afirmativas (por cuotas) y de acceso libre e irrestricto?

Primero la decisión de que la educación superior es un derecho y es útil para el desarrollo material, cultural y espiritual de un país. En palabras de Marcelo Knobel, rector de la Universidad Estadual de Campinas: “El combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión en América Latina exige tener universidades... comprometidas con la sociedad... no solo deben garantizar que más jóvenes vayan a las aulas universitarias, sino que logren permanecer en ellas para acceder a una formación humanista y ética. Y en la declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008, se definió a esta como “un bien público y social. Un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados” (Ranesi, 2015, p. 63). En consecuencia, no es una mercancía para comprarse o venderse como un servicio por un determinado precio.

Después de la decisión viene el financiamiento. Javier Mendoza de la UNAM señala que uno de los problemas principales de la cobertura universitaria ha sido la inequidad y la elevada tasa de deserción escolar desde el bachillerato. En México apenas 4.4 millones de personas estudian educación superior y posgrado, equivalente a un 37.3% de la población de entre 18 y 22 años. Países como Turquía, Corea, España, Finlandia, Chile, Estados Unidos y Argentina tienen tasas superiores al 70% (Román, 2018).

Permítaseme aludir a Cuba y su política sobre la educación superior que, en 1959 año de la revolución, contaba con tres universidades. Actualmente, la enseñanza en Cuba es gratuita a todos los niveles. Solicito otra digresión. Cuando la política es por la gente, en la patria de Martí se atiende al 100% de la niñez con discapacidad y existe un maestro o maestra por cada 42 habitantes, una de las proporciones más elevadas a nivel mundial. La retención escolar es del 99.1%. Cuba gasta cada año casi un 7% de su Producto Interno Bruto en la educación. En la universidad se destinan casi 2,000 pesos para alcanzar la

igualdad, la justicia plena, la autoestima y las necesidades morales y sociales de los ciudadanos en la sociedad que el pueblo se ha propuesto crear. La enseñanza primaria de la Habana logró el objetivo de atender 20 o menos alumnos y alumnas por docente y aula, mientras que en Estados Unidos son 30.<sup>20</sup>

La alusión a la experiencia cubana es para sustentar la idea de que el ingreso de todas y todos los jóvenes a la universidad debe garantizarse. En Argentina la Ley 27.204 de noviembre del 2015, en el Artículo 7º establece: “Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior.” Se reconoce que el régimen de ingreso a la universidad es muy original y, prácticamente, único en el mundo, con el “pero” de la graduación es muy baja (Guadiani, 2016, p. 10). Esta legislación “supera” al acceso por sorteo en la Universidad Autónoma de Ciudad de México.

Respecto a las diferentes vías sugeridas por la pregunta. La meritocracia me remite a las críticas de Dubet (2015) de la escuela como máquinas de reproducir desigualdades. Como si los vencedores y vencidos de la selección escolar no se distribuyeran en función de sus orígenes sociales. Si hablamos de exámenes, es la democratización segregativa. Para Dubet la gente opta por la elección de la desigualdad de las oportunidades meritocrática. Cita a Weber y la ética protestante en donde el mérito es recompensado por la sociedad y las disparidades son aceptables. Asevera que la crueldad del mérito por su modo de selección y jerarquización causa la pérdida de autoestima, y cuestiona si existe en el plano empírico, ilustrando con las notas de exámenes en una escuela donde cada docente califica de manera diferente y con relación a un alumnado medio (Dubet, 2005). Concluye: el mérito es más una creencia que un hecho, es una ficción necesaria para que sujetos iguales, pero empíricamente desiguales compitan con sus méritos ante normas lo más justas posible, además es un modo de regulación y control social.

Relacionando el examen estandarizado de ingreso como un indicador del mérito, se citan dos ejemplos de que no funciona. Si se considera un referente de calidad de ingreso, en la UACJ, el profesorado sostiene que las pruebas

---

<sup>20</sup> Mirar a Cuba. Recuperado de [https://web.archive.org/web/20080313192619/http://www.cubaminrex.cu/Mirar\\_Cuba/Sociedad/sociedad\\_la%20educacion%20en%20cuba\\_tc.htm](https://web.archive.org/web/20080313192619/http://www.cubaminrex.cu/Mirar_Cuba/Sociedad/sociedad_la%20educacion%20en%20cuba_tc.htm)

de opción múltiple no pueden detectar las deficiencias para hacer síntesis, lectura crítica y redactar. Por otra parte, Aboites (2018) ilustra que, en Ciudad de México con la aplicación del examen único de la COMIPEMS, aumentó el promedio nacional de deserción que entre 1995-1997 era el menor. Dos evidencias de que los exámenes Ceneval no son indicadores de calidad ni colaboran para evitar la deserción.

Debido a que no podrá resolverse de inmediato el incremento en el acceso a la educación superior, en el marco de la autonomía universitaria, en un primer momento cada institución definiría el cómo. Con el tiempo aspiro a que cada universidad o politécnico reciba a cada aspirante sin restricciones. Por lo pronto, las cuotas para personas marginadas su condición social y el sorteo son válidas. Puede implementarse el pase automático para el 10% de los mejores promedios del bachillerato, como sucede en el sistema universitario de Texas desde 2009 (González, 2009). El fin es aumentar el ingreso de las y los jóvenes a la educación superior.

### ¿Cómo salvar el dilema que se presenta entre el derecho de la juventud en el acceso a la educación superior y la capacidad institucional de atención a la demanda?

Es un falso dilema. Si la educación es un derecho se debe crear la infraestructura necesaria para atender al estudiantado. Incluye la formación del profesorado y eliminar pagos por el uso de ciertas instalaciones. Si alguien piensa que no hay suficiente dinero para financiar a las universidades, entonces se debe costear. Otra postura es que las personas con altos ingresos se benefician de la universidad pública, porque en la práctica es un subsidio a costa de los impuestos de toda la gente con menores remuneraciones. Independientemente de la posición que se adopte, se supone que el ingreso gratuito para todos y todas servirá para colaborar al desarrollo nacional de la ciencia, la economía y la sociedad.

En la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) se cobra la inscripción, los créditos por materia y un aporte para el deporte. Según Newsweek en español (2015) la UACJ y las Universidad Autónoma de Chihuahua son las más caras del país; cuestan al semestre hasta 6 mil y 7 mil pesos, respectivamente.

Por esto, en 2012 la UACJ decidió no incrementar las inscripciones ni los derechos y servicios escolares. En julio de 2013, unos 20 estudiantes de la UACJ se manifestaron contra las cuotas escolares y solicitaron un diálogo con representantes de la universidad. No hubo plática, pero sí se ampliaron los plazos para el pago colegiaturas y el compromiso del Rector de que nadie se quedará sin estudiar por falta de dinero, mediante la firma de prórrogas y convenios para solventar en abonos. La medida aplicó solo para el estudiantado de reingreso. En 2015 el adeudo era de 31 millones de pesos (Chávez, 2015) y, según el administrador, mermó las inversiones en seguridad en los institutos, el mantenimiento de las bases de datos, el acervo cultural y el *Indiobús*, servicio gratuito de transporte para el estudiantado.

No obstante, en el país existe un caso atípico. La Universidad Autónoma de Ciudad de México (UACM) es gratuita, con un currículo flexible y sin examen de selección, aumenta la matrícula y admite a jóvenes de familias con ingresos de 5 mil pesos mensuales o menos. Con la gestión de recursos extraordinarios mejoró la planta física y avanza en la construcción de un nuevo plantel. Además, fortaleció las carreras de derecho, política y creación literaria en los reclusorios de Ciudad de México. La gobernanza horizontal y paritaria propicia iniciativas para el desarrollo de la institución y la vigilancia a sus autoridades. Además, se administra con austeridad para la burocracia y buenas condiciones laborales para el colectivo trabajador (Aboites, 2018).

Regresando a la capacidad institucional para atender la demanda, es evidente que la construcción de la infraestructura sería paulatina.

Otra posibilidad es reforzar la educación en línea, a distancia o por las redes sociales. Las aulas virtuales permitirían que los semestres modificaran los tiempos y movimientos para esta modalidad de enseñanza. El fin será que el estudiantado se certifique según su aprendizaje y su tiempo. Otro aspecto es aumentar la planta académica. Como abunda el desempleo de doctores y profesionistas, pudieran ser los nuevos enseñantes, previa formación en el arte de la didáctica.

Por último, no es nuevo reconocer que los recursos por sí mismos no cambiarán la realidad. Se requerirá el trabajo comprometido y el convencimiento de que una educación superior universal puede colaborar para el desarrollo

social y político del país. Con Rinesi (2015) suscribo que el derecho a la universidad no se limita a estudiar, aprender y titularse, sino al derecho del pueblo de apropiarse de los beneficios del trabajo de esa institución a la cual sostiene y le pertenece.

### ¿Qué acciones se requieren para ampliar las probabilidades de que los jóvenes concluyan sus estudios, especialmente los de sectores de bajos recursos?

Primero, abandonar el prejuicio elitista de que la universidad no debe ser para todos y todas (Rinesi, 2015). Como los seres humanos son desiguales no se trata de elegir entre mantener la calidad de los cursos o la excelencia de la institución, sino de adecuar los programas y expectativas al estudiante concreto. El propósito es construir una universidad inclusiva, democrática y con más egresados y egresadas. Cumplir la tarea en la educación superior es no responsabilizar al estudiante del fracaso si no termina su preparación, sino que a partir de sus condiciones pueda terminar su formación profesional.

Obligados por las circunstancias, el gobierno conserva las becas a nivel superior. Ahora se trata de ampliar el acceso y la permanencia. Garantizar, en lenguaje moderno, la trayectoria escolar. En este sentido, para concluir sus estudios primero la juventud marginada debe entrar. En consecuencia, que se eliminen los exámenes de ingreso y su costo. Si alguna institución piensa en cuotas como acción afirmativa, que determine el porcentaje. Dependiendo de las condiciones del estudiante, contará con una beca alimentaria y de transporte. Asimismo, no pagará por el uso de laboratorios, de bases de datos y facilitar la consulta de libros. Se entiende que su formación será gratuita.

En lo académico al estudiantado lo acompañarían asesores para apoyarlo en las materias o subsanar los conocimientos deficientes. Para ello se harían ejercicios diagnósticos para detectar las áreas por reforzar. Entregar boletos para actividades culturales y proponerle que complemente su formación con alguna actividad deportiva. Al terminar el programa, se debe descartar la titulación con cargo al nuevo profesional. En su caso puede emitirse una constancia de terminación de estudios. También convendría presentar la tesis como forma de titulación sin cobro para él o la sustentante. Esto evitaría el

pago del Examen General para el Egreso de la Licenciatura (EGEL), no solo por motivos monetarios, sino por el ejercicio de aprendizaje de analizar o elaborar una alternativa a un problema de su futura profesión.

## Referencias

- Aboites, H. (2002). *Actores y políticas en la educación superior*. Versión digital.
- Aboites, H. (2018). ¿También tú, Anaya?, 28 de abril de 2018, *La Jornada*, Opinión.
- Aboites, H. (2018). “UACM y la teoría del conflicto”, 12 de mayo de 2018, *La Jornada*, Opinión.
- Arredondo, M. (1995). El dilema entre la calidad y el crecimiento de la educación superior. En Juan Eduardo Esquivel (Coord.), *La universidad hoy y mañana. Perspectivas latinoamericanas*. México: CESU-ANUIES.
- Chávez, Francisco (2015). Acumula UACJ 31 mdp en cartera vencida por prórrogas, 5 de enero de 2015, *El Diario*.
- Dubet, F. (2005). *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Barcelona, España: Gedisa.
- Dubet, F. (2015) *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- González, N. (2009). Avala la Ciudad el ‘pase automático’ a universidad. *El Diario de El Paso*, 15 de abril de 2009.
- Kent, R. (1991). La calidad en la educación superior en Europa: El siguiente paso. *Universidad Futura*, 3(8-9). Disco compacto.
- Newsweek en español* (2015). Son UACJ y UACH de las más caras del país, 7 de agosto de 2015. p. 35.
- Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) Política de la Universidad*. Buenos Aires, Argentina: IEC-Ediciones UNGS.
- Román, J. (2018). Imposible llegar a la promesa sexenal en educación superior, *La Jornada* 10 de mayo de 2018, p. 33.
- Rodríguez, R. (1995). A dónde va la universidad latinoamericana. En Larrondo, J. *La universidad hoy y mañana. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 15-27). México, Distrito Federal: CESU-ANUIES.



## Gobernanza, políticas y gestión





## Gobernanza, políticas y gestión

Universidad Autónoma de Morelos,  
Cuernavaca, Mor., 31 de mayo, 2018.

### Presentación

*Germán Álvarez Mendiola*

La complejidad del sistema educativo mexicano obliga a repensar la forma como se toman las decisiones de política pública, la distribución de las atribuciones de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno, el papel de los actores internos y externos y el modo como éstos interactúan para impulsar sus intereses y negociarlos.

México tiene un sistema educativo de grandes dimensiones, distribuido en un territorio grande y diverso, con programas escolarizados y no escolarizados, y diferentes modalidades en todos los niveles educativos. Los usuarios del sistema son heterogéneos no solo por sus diferencias culturales, sociales y económicas sino también por los orígenes étnicos de los estudiantes y por la diversidad de sus capacidades. Los maestros también son un conglomerado heterogéneo, lo mismo que las autoridades escolares y de zona. Existen muchos sindicatos y, dentro de ello, diferentes corrientes, con ideologías, intereses y formas de lucha muy variadas.

Ese sistema es desigual: los recursos, las capacidades institucionales, la calidad de los servicios y de la enseñanza, los niveles formativos que alcanzan los alumnos y las oportunidades de contar con una buena educación son muy dispares, y se presentan enormes problemas de inequidad en el acceso y en la calidad educativa.

Ante ese panorama complejo, el COMIE convocó a especialistas en educación para debatir los problemas de la gobernanza y avanzar en algunas formulaciones que permitan desarrollar un sistema educativo donde las decisiones de políticas educativas se construyan con la participación de maestros, estudiantes, padres de familia y actores externos con intereses legítimos en la educación, y donde existan instancias autónomas para analizar y valorar tanto las políticas como la marcha general del sistema y el desempeño de las autoridades gubernamentales.

Agradezco al COMIE y al CIIDU su invitación y hospitalidad para estar aquí en este foro. Es un gusto y un honor estar en la Universidad Autónoma de Morelos y discutir junto con Miguel Izquierdo y Julieta Espinosa el tema de la gobernanza, políticas y gestión.

### ¿Qué modelo de gobernanza debería prevalecer en el sistema educativo, quiénes y cómo deberían participar?

Basado en algunos de mis estudios sobre análisis de políticas y específicamente, en un artículo que escribí hace casi cuatro años en Campus Milenio, primero diría que bajo la idea de gobernanza, se asumen al menos tres cosas. Primero, que existen actores relativamente autónomos que actúan de manera independiente en los asuntos públicos; segundo, los actores operan en un marco de interdependencia (Gloria del Castillo); es decir, cada actor depende de los recursos de los otros para lograr los objetivos de las políticas y consecuentemente, tercero, la forma gobiernista y vertical de impulsar las políticas puede estar condicionada por las fuerzas de un escenario plural.

Esto empieza ya a responder la pregunta. Es deseable entonces un modelo de gobernanza cuyo actores políticos y actores educativos tengan independencia, que se reconozca que ellos por sí solo no podrán impulsar un cambio institucional verdadero, sino que necesitan del otro y tres, que la pluralidad ideológica sirva para reconfigurar modelos únicos o dominantes de política y para ello, la crítica pública, el debate parlamentario y la prensa libre son clave.

¿Quiénes deberían participar? Cualquier actor que tenga el compromiso de mejorar la educación pública de México y aquí expresaría una crítica a algunos actores que han pedido que otros sectores ideológicamente no afines a ellos “saquen las manos” de los asuntos educativos como si los primeros tuvieran el monopolio de la verdad.

El autoritarismo y la intolerancia no son rasgos de un buen modelo de gobernanza (como le gusta decir a Carlos Ornelas), sino una faceta del enfoque gobiernista que en nuestro actual sistema democrático, ha sido ineficiente,

---

<sup>21</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro.

es decir, no ha dado los resultados que sí dio en los albores del siglo veinte o durante el auge presidencialista. La gobernanza es entonces, siguiendo a Luis F. Aguilar, un “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia [...] y las formas de coordinarse para realizarlos...”. Esto no es para sugerir que hay un tipo ideal de gobernanza, sino para enfatizar que ésta alude a una nueva forma de organización de los diversos actores.

¿Cómo deberían participar los actores en este esquema de gobernanza? A algunos académicos nos cuesta trabajo responder preguntas de tipo normativo cuando hablamos del comportamiento de los otros. Por tanto, quisiera modificar —si me lo permiten— un poco la pregunta para responder: cómo han participado en los asuntos públicos los diversos agentes educativos, según algunos estudios e investigaciones.

En el número tres de la *Revista de Reformas y Políticas Educativas* del Fondo de Cultura Económica, se trata de responder a la pregunta sobre cómo ha cambiado la manera en que los gobiernos democráticamente electos y la sociedad se relacionan y organizan a partir de la evaluación. Hay cinco interesantes artículos, pero en uno de ellos, nuestro colega Felipe Hevia del Ciesas de Xalapa discute la importancia de incluir a la ciudadanía en las evaluaciones de los aprendizajes y para ello, selecciona cinco pruebas sobre logro escolar (PISA, TERCE, PLANEA, EUCIS y MIA) y las compara para valorar sus niveles de consulta, participación e incidencia. La conclusión de Hevia llama la atención: Pese al surgimiento de nuevas formas de gobierno de los sistemas educativos, parece ser que la evaluación de los aprendizajes y la participación ciudadana están disociadas.

Si se asume que los diversos actores deben participar con información en los asuntos públicos de la educación, la observación de Hevia empieza a levantar dudas sobre esta condición. No solo con información —derivada de la evaluación— se puede participar; hay que generar nuevas condiciones para la intervención razonada de la ciudadanía y ojalá en este foro podamos delinear algunas de estas condiciones.

## ¿Cómo asegurar programas y estrategias que contribuyan a disminuir los desequilibrios entre subsistemas educativos?

Esta es una pregunta netamente del campo de las políticas públicas y si la entiendo bien, los subsistemas se refieren más a los tipos de instituciones que ofrecen un mismo nivel educativo como podrían ser la opción técnica o tecnológica y general en el caso de la educación superior.

Sobre este nivel, valdría la pena recordar que, ante la necesidad de ampliar la cobertura, los sistemas educativos han diversificado su oferta. Tanto en México como en diversos países, han surgido nuevas opciones de estudio en aras de atraer a más niños y jóvenes. A esto se le conoce como diversificación institucional.

Pese a este noble esfuerzo, varios analistas (Álvarez, De Vries, Kent, Ruiz-Larraguivel) se han preguntado si tal diferenciación ha logrado sus propósitos originales o si la creación de modelos de estudio diferentes o “alternativos” ha provocado una mayor segmentación y división social. Este debate sigue abierto y la investigación educativa ha hecho aportes sustanciales, pero aún falta por hacer.

Aunque la diversificación institucional se ha extendido considerablemente a partir de la década de los noventa, aún sigue existiendo un gran vacío de información para saber si tal estrategia ha dado resultado. ¿A qué grado abrir, por ejemplo, universidades tecnológicas en las zonas más apartadas del país ha contribuido a la movilidad social de ciertos grupos como los técnicos? Al querer atender la diversidad étnica y cultural del país, ¿las universidades interculturales están propiciando mayor aislamiento y segregación indígena? Faltan más estudios e investigaciones para la educación superior, pero en niveles previos al universitario nuestros colegas del COMIE, Emilio Blanco, Patricio Solís y Héctor Robles del INEE han señalado, en su libro *Caminos Desiguales*, que la desigualdad se origina por medio de las “distinciones formales” que hace el propio sistema educativo de México. Aunado al peso de las condiciones socioeconómicas, la escuela y la acción de sus propios actores refuerzan la desigualdad. Si esto es así, entonces, también los agentes escolares podemos hacer algo al rango de nuestra medida para revertir las condiciones de injusticia. Incluso, se habla de “segmentación institucional”, la cual no solo se manifiesta por la clásica división entre escuelas públicas y

privadas, sino también hacia dentro de las primeras. Es decir, alguien que asiste a una secundaria pública en el turno vespertino tiene menos posibilidades de concluir sus estudios y de continuar el bachillerato, según reportan. ¿Por qué? Porque “ir en la tarde” constituye una “opción” que opera con menos recursos y en condiciones más adversas que los turnos matutinos, aun cuando se trate del mismo plantel.

He aquí entonces una primera pista para responder a la pregunta: si se quiere incorporar más niños, niñas, jóvenes y adultos mediante nuevas opciones educativas, dada la diversidad humana, étnica o cultural, el propio sistema educativo no puede hacer “distinciones formales” dotándoles de menos recursos materiales, humanos e intelectuales. El problema con la diversificación institucional en el ámbito universitario es que algunas de las “nuevas” opciones operan con un menguado financiamiento y menos recursos. Es complicado, por ejemplo, llevar a los mejores maestros a los pueblos o municipios apartados y además, los jóvenes provenientes de hogares con mayores carencias, tendrían derecho a construir sus estilos de vida de acuerdo con lo que ellos mismos valoran y tienen razón de valorar —diría Amartya Sen— y no solo los que se les ocurre a los representantes de la clase gobernante o a algún académico o investigador “comprometido”.

### ¿Qué tipo de políticas de gobernanza debemos proponer para asegurar en las instituciones educativas condiciones de calidad y de pertinencia social?

Otra vez una pregunta normativa que me cuesta trabajo responder. Si un modelo de gobernanza es aquel en donde los actores actúan de manera independiente, en donde ellos reconocen que por sí solos no podrán impulsar un cambio educativo verdadero y en donde la pluralidad ideológica podría servir para reconfigurar modelos únicos o dominantes de política, entonces, pensaría en las condiciones necesarias para eso: Uno, para generar autonomía e independencia de los actores —lógicamente, maestros y escuelas incluidos—, dos para construir esquemas de cooperación eficientes y tres, para hallar maneras democráticas para resolver conflictos dada la pugna ideológica que existe en nuestro sistema educativo.

Todos tenemos derecho a expresar nuestra voz, pero algunos poseen mayores capacidades, es decir, existe una asimetría de poder dentro de nuestro sistema democrático para expresarse, protestar, informarnos o inconformarnos. ¿Por qué si en México el rezago rebasa los 30 millones de personas se escucha muy poco en los medios, discursos oficiales y reportes de organizaciones de la sociedad civil y de los *think tanks* la voz de las personas que no saben leer ni escribir? Afortunadamente el 13 de junio en Crefal habrá un foro sobre rezago organizado por el COMIE.

Pero volviendo al punto, ¿por qué —como diría una querida colega—, algunas organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Primero tienen un poder de interlocución mayor con los servidores públicos que el logrado por los académicos organizados? Esta colega me respondió: “El ruido de datos, más o menos bien procesados, asusta más a la SEP que el matiz y rigor presente en los resultados de la investigación. Por eso los oyen y les hacen caso”. Además de ello, agregaría que Mexicanos Primero hace una intensa labor de comunicación cuyos costos no creo que sean bajos, tienen un brazo legal que le permite tratar sus demandas de una manera distinta y ha logrado visibilizar temas que me parecen claves para el desarrollo de la educación como el de la transparencia de fondos públicos, que me parece les pone en un circuito de interlocución mayor que cuando entra a discutir cuestiones sobre el trabajo docente.

Narro el caso de Mexicanos Primero —y trato de explicar su función— como un ejemplo de cómo algunas organizaciones no gubernamentales intervienen en este escenario que es concreto y real y desde el cual sugiero pensar en un punto desde este encuadre: dada la pluralidad de actores existente, ¿por qué algunos tienen mayor capacidad de injerencia real que otros en los asuntos públicos como la educación?

Y un punto más para terminar de responder a esta pregunta, dada la notable pluralidad de actores en el sector educativo, ¿por qué no ser más partidarios del diálogo y la deliberación pública para dirimir conflictos y construir políticas más efectivas?, ¿hemos menospreciado el papel del diálogo para construir las políticas educativas?

Aunque no tengo muy clara la idea, intuyo que a nuestro sistema educativo le está faltando un esquema de gobernanza basado en el diálogo y la

deliberación pública en donde las agendas se establezcan y las políticas se construyan a partir no solo de ocurrencias, razonamientos técnicos o presiones políticas, sino a través de lo que Jürgen Habermas llama la “racionalidad comunicativa”, es decir, la institucionalización de mecanismos para expresar abiertamente críticas desde los distintos mundos sociales y no solo los del alto poder. Habermas sostiene que las acciones pueden ser racionales si éstas se justifican desde las bases del debate abierto en donde los actores participen en igualdad de condiciones. Quizás la noción del destacado filósofo tenga algo que ver con la mejora real de la calidad y la relevancia social de nuestro sistema educativo.

Desde su opinión, ¿de qué manera los candidatos a la presidencia de la República han incorporado el tema de la política en su modelo de gobernanza?

Revisé los portales electrónicos de los cuatro candidatos para estudiar sus respectivas plataformas electorales y en el caso de dos, de Andrés Manuel López Obrador de la coalición Junto Haremos Historia y de Ricardo Anaya de la coalición Por México al Frente, la información está más o menos desarrollada. Pese a ello, el tema de la gobernanza referido al ámbito de la política educativa no es explícito.

En el caso de José Antonio Meade, de la coalición Todos por México y del “independiente” Jaime Rodríguez la información, hasta donde pude encontrar, aparece muy general como para poder hacer un análisis más a fondo.

Como dije, el tema de la gobernanza y la política educativa no aparece en las plataformas de los candidatos Anaya y López Obrador como tal, pero algo pude encontrar en el eje de “Cambio de Régimen” del primero.

Según Anaya, hay que sustituir, con modificaciones constitucionales, el sistema presidencialista vigente por uno que garantice la participación de la sociedad en los temas trascendentes para el país. Luego habla de que debe haber reformas constitucionales que favorezcan la construcción de mayorías parlamentarias “estables” para fortalecer al Congreso de la Unión como contrapeso “efectivo” del Ejecutivo y corresponsable de la toma de decisiones. También habla, en el apartado de “Cambio de Régimen”, de reestructurar de

manera integral el funcionamiento interno de los tres órdenes de gobierno y de los organismos autónomos. Esto lo menciono por la presencia que tiene para el sector educativo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como organismo autónomo.

En otro punto del apartado de “Cambio de régimen”, Anaya sugiere “fortalecer que la participación ciudadana sea elemento fundamental en la toma de decisiones y más abajo propone lo siguiente: “establecer debates públicos permanentes entre los partidos políticos, los gobernantes y la ciudadanía, con formatos flexibles, para contrarrestar las ideas y las decisiones sobre políticas públicas y volver tales debates obligatorios...”.

Ya en el apartado de “Desarrollo humano”, la plataforma que sostiene el candidato Anaya empieza a hablar de “desarrollar un sistema de educación pública, laica y gratuita de calidad mundial y para ello, aparece en primer lugar: “colocar a las y los estudiantes en el centro de toda política educativa”. Luego de esta propuesta, vienen otras más comunes como mejorar los programas de atención a la población con rezago educativo, incrementar la calidad de los contenidos, garantizar la educación obligatoria y preocuparse por la equidad de género. En términos de gobernanza, esta coalición propone: “fortalecer la participación de padres, madres de familia y personal docente en el sistema educativo, garantizando “la libertad educativa” que impulse la innovación pedagógica y la vigencia del principio constitucional del interés superior de la niñez”. Hasta aquí con la descripción de la plataforma del candidato Anaya.

Sobre la plataforma de Andrés Manuel, llamada Proyecto de Nación, en el apartado de “Educación para todos” traté de captar algunos elementos de la gobernanza que a continuación describo. En el preámbulo, este candidato sostiene que en el cambio del sistema educativo que se propone será indispensable la “participación magisterial” en una reforma a fondo de los planes y programas de estudio. Esta idea se refuerza más adelante al volver a expresar que la enseñanza “ha de ser vista como una actividad de interés público y general, y por ello debe abrirse su diseño y su práctica a la participación de toda la sociedad”. Es entonces un enfoque de corte pluralista el que sostiene AMLO.

Más adelante, en el apartado de “Principios de una escuela para todos”, la coalición de AMLO ratifica que la “escuela debe convertirse en el centro

desde el cual personas de todas las edades y condiciones se apropien del espacio público. Posteriormente, en un apartado llamado “Lo necesario”, Andrés Manuel habla de un “replanteamiento radical”, en concordancia con el Congreso, del sistema de distribución de recursos públicos para la educación en los estados. Habrá que distribuir, según él, mejor los fondos con el fin de dar prioridad a objetivos educativos por encima de intereses políticos o de grupo.

Al igual que Anaya, López Obrador no alude directamente al término de gobernanza pero hace referencia a ella cuando habla también de: terminar la “larga era de imposición de la federación sobre Ciudad de México en materia educativa” y “acabar” con la imposición de acuerdos educativos a los gobiernos de los estados. Sobre el INEE, que es un órgano autónomo, esta coalición sugiere “convertirlo en herramienta de apoyo a los procesos de aprendizaje y enseñanza”. Ya en el cierre del apartado sobre educación, se vuelve a reconocer que la “más amplia participación social” es necesaria para definir el rumbo futuro de la educación.

Ambas coaliciones consideran a la participación social o ciudadana como un nueva forma de organizarnos y por lo tanto, como una instrumento para la construcción de un nuevo modelo de gobernación o gobernanza. También coinciden en algo contrario que experimentamos durante la última administración federal y que fue el desdibujamiento del esquema federalista para dar paso a una mejor distribución del poder por la vía del financiamiento público y la descentralización (AMLO) o por la vía de los contrapesos legislativos y debates públicos (Anaya).

¿Qué diferencia encuentro en las plataformas de ambas coaliciones a gobernar el país? El énfasis puesto en los distintos actores. Mientras Anaya desea poner en el centro de las políticas a los estudiantes, Andrés Manuel parece que le da más espacio al magisterio y esto puede abrir cualquier debate que quieran. Empecemos.

## ¿Qué modelo de gobernanza debería prevalecer en el sistema educativo y, quiénes y cómo deberían de participar en ella?

Usar el término “gobernanza” en esta década del siglo XXI implica, por principio, indicar una forma de gobernar que va más allá del ejercicio de los responsables del gobierno. En efecto, esto se muestra con las tres características que conllevan las prácticas de la gobernanza: la primera, un equilibrio entre los participantes y las instituciones comunitarias, es decir, entre las instancias que, aceptadas por todos y dispuestas a servir a todos de la misma manera; la segunda, la complejidad institucional en términos de lugares de poder, de decisión y de ejecución, es decir, se trata de un policentrismo institucional; la tercera, es la forma que adquiere la autoridad y el grado del compromiso acordado por las consecuencias de su cumplimiento o no.

Las consecuencias de las características mencionadas generan cinco posibles plataformas a constituir, que van de una visión desde lo colectivo cohesionado (comunitario), hasta posturas que se apuntalan con los indicadores del mercado (el benchmarking), pasando por modos de gobierno multiniveles, o transversales.

Porque la gobernanza es una forma de participación que deriva del régimen democrático, es necesario promover en los ciudadanos la ampliación de la idea de funcionamiento de la democracia, que vaya más allá de las votaciones; la gobernanza está sujeta, para empezar, 1) al acuerdo de la población para dirigir a la nación hacia un cierto tipo de sociedad (¿qué esperan los ciudadanos como futuro? ¿qué es lo que quisieran evitar en sus trayectorias de vida? ¿cuál es su compromiso con las generaciones futuras? ¿cómo asumen las consecuencias provocadas por el desarrollo de sociedades de consumo, de desperdicios alimentarios, de desechos tóxicos, de alimentación industrializada o resultado de modificaciones genéticas); 2) a la instauración de instituciones que protejan y vigilen la realización de la sociedad elegida (¿las instituciones actuales coinciden con el proyecto de nación discutido y buscado?); 3) la implementación de organismos que, al igual que las empresas transnacionales,

---

<sup>22</sup> Centro de Investigación Interdisciplinar para el Desarrollo Universitario. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

vayan más allá de su espacio geopolítico con articulaciones e incidencias reales para la protección de la población en condiciones vulnerables; 4) insistir en el compromiso de los gobiernos para atender las situaciones de vulnerabilidad y desequilibrio en ciertas poblaciones, ofreciéndoles medidas específicas para su fortalecimiento.

Aplicar lo anterior al sistema educativo implicaría, por principio, iniciar a los individuos en el ejercicio de la participación, la opinión, el intercambio, el diálogo y el debate. Lejos de promover gobiernos verticales u horizontales, el término “gobernanza”, por definición, será presentado en los primeros subsistemas escolares, como un ejercicio permanente, continuo, ininterrumpido de los individuos, para sugerir, proponer, dar seguimiento, colaborar, alertar (cuándo y donde sea necesario), sobre todas las tareas que se siguen desde las administraciones de “gobernanza”. La educación no es transmisión de afirmaciones y verdades acabadas y definitivas, la educación no ofrece productos que deban medirse o revisarse como se hace con los objetos de fábrica; la educación es un proceso permanente entre individuos que se invitan, mutuamente, a pertenecer a una nación, con una lengua y otros elementos particulares; la educación es un movimiento perpetuo que configura cada día, diferentes intercambios, diálogos y debates, tomando como pretexto los saberes, las teorías y, a veces, los conceptos. La gobernanza en educación no puede tener un modelo definitivo, ni participantes designados; la gobernanza en educación buscará, todo el tiempo, las modificaciones necesarias que incluyan condiciones de desarrollo para las mayorías, la participación de todos como un compromiso consigo mismo y con el otro. Gobernanza es estar gobernando y corrigiendo, gobernando y educando, gobernando y buscando condiciones de seguridad para la mayor cantidad de la población en sus diferentes proyectos de vida.

La pregunta de la gobernanza en el sistema educativo, si es honesta, no puede quedarse en dicho sistema, porque, todos sabemos que la educación, la escolarización en los países del mundo occidental, es un momento de tránsito hacia la inserción de la sociedad, no es un fin en sí mismo.

## ¿Cómo asegurar programas y estrategias que contribuyan a disminuir los desequilibrios entre subsistemas educativos?

¿Cuáles desequilibrios? Matrícula, presupuestos, deserción, plantas docentes o académicas frágiles, falta de objetivos precisos para cada subsistema, instalaciones físicas, equipamientos.

Una investigación hecha sobre la gobernanza en la educación superior en 2016, afirma que las medidas de evaluación, aplicadas en las instituciones de educación superior (IES), condujeron a un ejercicio de simulación; primero en solitario, después en grupo; ahora ya todos sabemos que, cubrir los indicadores, no implica calidad de las formaciones en educación superior. Incluso, ya no hay molestia ni reclamos a los que entran al club de los simulacros.

En otros términos, los programas y estrategias que se ponen en marcha para, aseguran, mejorar los resultados — las estadísticas, la calidad acreditada, el reconocimiento a contenidos precisos en los currículos — no han mostrado, efectivamente, que los alumnos y estudiantes adquieran mejores herramientas en su profesión, o la obtención de mejores trabajos, o una perspectiva de vida con mayores satisfacciones que las de generaciones anteriores.

Lo anterior lo señalamos, para proponer que, antes de asegurar los programas y las estrategias, quizá, deberíamos —lo digo con ese verbo— ‘deberíamos’ invertir tiempo en saber cuáles han sido las consecuencias de implementar esos programas y estrategias o, más aún, cuáles propondríamos como adecuados para desarrollar una educación que forme mujeres y hombres, exigentes de gobernanza (en el sentido arriba bosquejado), que se pretendería vivan y participen en territorio mexicano, es decir, qué tipo de sociedad se quiere construir.

Existe un proverbio chino que dice: “Cuando el sabio muestra la luna, el imbécil ve el dedo”. Lo que voy a derivar de este proverbio chino lo relacionaré con los programas y estrategias en educación ya aplicados, aunque, el mundo occidental tiene muchas situaciones semejantes.

El imbécil que se queda viendo el dedo, es imbécil porque, en el lugar de admirar la brillantez, la luz, la blancura, la presencia lejana de la luna, en el lugar de apreciar todo eso, este individuo se queda viendo el dedo que la señala. Si fuera listo, si fuera inteligente, si fuera sabio, si estuviera informado,

se daría cuenta de la maravilla que el sabio dedo, o el dedo del sabio, muestra. Pero no, es un imbécil porque se queda viendo el dedo, es decir, se detiene (se distrae) en el medio a través del cual, se le propone gozar de un espectáculo, en el lugar de gozar del espectáculo. Efectivamente, parecería ser un imbécil.

Sin entrar a las condiciones que nos permitirían comprender cómo es que, en las sociedades occidentales, el sabio es sabio, cómo es que se define su sabiduría, bajo cuáles circunstancias sus pensamientos son sabios, cuáles condiciones le permitieron formarse, conocer, aprender todo lo que se necesita para ser sabio; sin entrar en los largos recorridos necesarios para comprenderlo (Bacon, Condorcet, Nietzsche, Cassirer, Foucault, Stengers, los han estudiado), propongo traducir el papel del sabio por el papel del científico (para el siglo XIX) y el del investigador (para el siglo XX y el XXI, Latour *dixit*), quienes, en diferentes momentos y bajo diferentes condiciones, han señalado espectáculos luminosos y brillantes que las sociedades occidentales han adoptado gustosas.

En efecto, me refiero al espectáculo del progreso y del confort (para el siglo XIX y una parte del XX), o al espectáculo de las sociedades del conocimiento, el consumo, la velocidad digital y el enlace tecnológico planetario (para los últimos treinta y cinco años). Por supuesto, y esto tiene mucho peso, las otras prácticas que rodean a los científicos y a los investigadores han sido, también, promotoras de dichos espectáculos: los medios masivos de comunicación, las políticas de los gobiernos, el espíritu que dirige a las empresas, organizaciones civiles vinculadas con grupos minoritarios, muchas prácticas culturales que van desde la ópera y el teatro, hasta el rap, el pop, el graffiti, la danza, el cine, etcétera. Todos ellos apuntan hacia el progreso, la mejora, la calidad, cuya presencia se confirma, dicen, con seguimientos precisos y puntuales ('los números no engañan').

Yo lo que propongo, ciertamente, es ver el dedo que nos señala que, a través del espléndido espectáculo de los indicadores, de las evaluaciones, de los *rankings*, de la calidad medida, la educación será mejor. ¿Por qué hay tantos dedos tan disímbolos que señalan el mismo lugar? ¿Por qué, después del espectáculo, no hay los resultados prometidos?

Las estrategias y programas para disminuir los desequilibrios entre los subsistemas educativos ameritan, antes, una reflexión sobre el sentido de una educación que es articuladora de una sociedad que aspira a la gobernanza, es

decir, a un ejercicio permanente de configuración de individuos dispuestos a participar para el bienestar de uno mismo y de los otros, las mayorías.

### ¿Qué tipo de políticas de gobernanza debemos proponer para asegurar en las instituciones educativas condiciones de calidad y de pertinencia social?

La gobernanza implica una participación incluyente y activa de las diferentes voces de la población en un país; para la educación, que aquí nos ocupa, se trataría de escuchar y atender las variadas demandas que se presenten, sin otorgar fuerzas o capacidades extraordinarias a alguna de ellas. En ese sentido, las condiciones más sanas y honestas para habilitar la gobernanza, serían las que impulsarán la participación, la escucha, el intercambio y las decisiones colegiadas, para que, *después del intercambio*, el diálogo, el debate y la deliberación, los individuos decidan qué políticas serían las más adecuadas para alcanzar sus acuerdos.

Recordemos que las políticas son resultado del sentido de nación y los objetivos de la sociedad que se plantea una población territorialmente delimitada; ponerse de acuerdo en los sentidos y objetivos concernientes a la educación, sería el paso previo a las políticas.

Por ello, instaurar plataformas de colaboración, intervención, participación, decisión para la enunciación de las políticas de gobernanza, requerirá un cambio en las jerarquías promovidas desde fines del siglo XVIII. Cuando la voz con mayor peso la tienen los sabios, ya lo vimos en la pregunta anterior, podría suceder que su visión del mundo coincide con una minoría favorecida, pero se aleja del bienestar de las mayorías; el peso otorgado a los sabios (o los científicos, o los investigadores), a los grupos en puestos de gobierno, a los dueños de inmensos recursos financieros y productivos, no siempre tienen garantías de gobernanza, sino que se inclina por las formas legendarias de gobernar (verticales, jerarquizadas).

Estar abiertos a las propuestas, no es solo escuchar (a eso le llamaron “tolerancia” en el siglo XVII); la apertura que sugerimos se juega en el ámbito del reconocimiento de las propuestas que incorporan, incluyen, una postura de respeto por visiones de mundo distintas a la nuestra, que muestran mayor respeto hacia las mayorías (ese es el hueso duro de la gobernanza ¿no es cierto?).

Con base en lo anterior, entonces, ¿qué hacer si un colectivo quiere, como educación, aprender a trabajar el vidrio soplado? ¿Un colectivo que se quiere dedicar a la apicultura y pide cursos de refuerzo al respecto? ¿Un grupo de jóvenes bachilleres que solicita la carrera de artes circenses? Si las prioridades estarán dadas por la población que participa, que interviene, entonces, la gobernanza indica la necesidad de ofrecer respuesta para tales peticiones.

Cuando la consulta sobre educación solicite una vida lenta, pausada, tranquila, sin grandes construcciones ni espectaculares avances, cuidado con afirmar que se trata de gente que no sabe lo que pide, que le falta información. Cuidado con suponer, como sucede frecuentemente en el siglo XXI que, cuando la gente pide nanotecnologías, está bien, pero cuando pide flores, pájaros y abejas, entonces, es ignorante o está mal informada.

Hasta aquí, abordé el tema de la pertinencia social, ahora veamos, brevemente, la calidad. Cuando las condiciones de vida del planeta mismo están en juego, como lo sabemos por los trabajos sobre el antropoceno que han proliferado en los últimos quince años, pareciera que la idea de calidad en educación no puede ser ajena a proponer una reorganización de las prioridades del hacer de los hombres.

La continuación en el ritmo de acumulación de: i) desechos, ii) riquezas inconmensurables en unas cuantas manos, iii) modificación genética de organismos, iv) producción de energías, v) decenas de objetos, por familia, que requieren uso de energías, entre otras, aumentarán los daños irreversibles que el mundo ya está constatando desde hace dos décadas. La educación, entonces, como proceso a través del cual se organiza y configura una sociedad hacia una vida de bienestar para uno mismo y para las mayorías, bien podría incorporar una idea de vida para el hoy y el mañana de la mayor cantidad de individuos.

¿De qué manera los candidatos y la candidata a la presidencia de la República han incorporado el tema de política educativa en su modelo de gobernanza?

Si lo que hasta aquí hemos dicho sobre la gobernanza es cierto, entonces, difícilmente podemos localizar pretensiones de ello en los planteamientos de los candidatos a la presidencia en México en 2018.

Lo que vemos en las propuestas, son repeticiones de viejas ideas de gobierno para un país en desarrollo, condenado a permanecer bajo esa etiqueta, desde hace más de cien años.

En el mejor de los casos, la propuesta de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se sustenta en una reformulación de la idea de democracia, pero no en un cambio en los modos de gobernar. AMLO parece recuperar la idea de democracia de principios del siglo XIX, cuando se discutía sobre un régimen que busca una sociedad igualitaria sin grandes diferencias entre formas de vida.

El aspecto educativo es abordado en las campañas, para hablar de la educación básica ofreciendo, a los padres trabajadores, que sus hijos serán atendidos más tiempo en las escuelas (Meade); apoyo en las tecnologías para el seguimiento de las actividades de los alumnos (Anaya); incorporación de cursos de robótica y de música desde los primeros niveles educativos (López Obrador).

Por último, los tres coinciden en abordar la situación laboral de los docentes de primaria y secundaria; Meade y Anaya, para suavizar las medidas de evaluación, López Obrador para dignificar sus condiciones de trabajo.

## ¿Qué modelo de gobernanza debería prevalecer en el sistema educativo y, quiénes y cómo deberían de participar en ella?

Responderé formulando algunas preguntas e intentando respuestas respecto a modelos de gobernanza dominantes, en este país y al parecer en el mundo, dentro del campo educativo, antes de proponer aspectos de un modelo de gobernanza, como nos lo han planteado para este Foro.

Primera pregunta: ¿Por qué se deja fuera a los infantes, adolescentes y jóvenes de los modelos de gobernanza vigentes y dominantes en los sistemas y subsistemas educativos?

Segunda pregunta: ¿No es acaso indispensable reflexionar al respecto?

Tanto la Ley Federal de Educación como los discursos educativos de la llamada Reforma, como de legislaciones complementarias, establecen “el interés supremo de los niños” como criterio fundamental para decidir en materia educativa. Así está legislado y repetido, pero va mi tercera pregunta: ¿quiénes determinan que las suyas son las interpretaciones legítimas del “interés infantil”?

Ese privilegio se lo auto otorgan solo adultos, académicos, funcionarios, pedagogos y más especialistas a cargo de postular lo que importa a infantes y adolescentes, a jóvenes. Serán si acaso algunas universidades públicas, las que, a través de sus consejos universitarios, aceptan la participación de sus estudiantes, por vía representativa o no, en su gobierno.

Quiero reformular el supuesto implícito que está en esa desconsideración tácita, de exclusión de infantes, adolescentes y jóvenes del gobierno — así sea parcialmente — de las instituciones educativas. Diría así: “infantes y adolescentes, como los jóvenes, no son capaces de gobernarse a sí mismos, hay que gobernar por ellos, para eso estamos los adultos y los órganos formados por adultos, en las instituciones”.

Como podrán observar, esta relación tiene una estructura homológica, respecto a lo que Aguilar establece en su análisis sobre la gobernabilidad en los Estados:

---

<sup>23</sup> Universidad Pedagógica Nacional, Morelos.

... El supuesto del gobierno como agente central o único de la gobernación de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad, y de ésta como una realidad ingobernable por sí misma, no ha sido solo singular de América Latina.”

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 69 y 70.

Ahora doy respuesta a esa la pregunta: por supuesto los actores educativos involucrados en el proceso deben participar cada uno, entre ellos los estudiantes, aunque sean infantes, adolescentes, jóvenes, incorporando a estos últimos en decisiones sustantivas para su proceso de aprendizaje y las condiciones materiales en que se dé. Para ello hay formas de consulta adecuadas a las edades respectivas de esas poblaciones de menores y jóvenes, incluso icónicas. Debemos darnos tiempo para hacer esa tarea en atención a tan importantes agentes y a los que no paramos de invocar. Al mismo tiempo, considero debemos modificar el peso relativo que han tenido otros agentes educativos en el gobierno de las instituciones, dando uno mayor a padres de familia y menos a los sindicatos, dejando el papel de éstos a lo laboral. Sí, el tema de la rectoría de las instituciones ha sido central en esta administración, limitando los poderes excesivos a sindicatos de varios cuños en materia académica.

Por lo que respecta a educación superior, sin duda, dadas las dificultades de varias instituciones en materia financiera, y dada la crisis por la que atraviesan debido a jubilaciones, pensiones y horas no reconocidas de sus plantillas, un modelo de gobernanza necesario debe incluir en esta fase a los sindicatos tanto de académicos como de administrativos, por cuanto son claves para hacer viables las instituciones, en un replanteamiento que les lleve a la estabilidad financiera. Por cierto, esto vale para otros organismos públicos descentralizados de educación media superior en el país, que han llegado o se acercan a sus treinta años y están experimentando similares riesgos que las IES en crisis.

Hemos escuchado de la Secretaría de Hacienda que ya no puede dar más recursos para educación, y ha decretado incluso recortes sucesivos. Pero a la vez sabemos que el despilfarro y la corrupción producen mermas al erario en el orden de los miles de millones de pesos. De modo que un modelo de gobernanza debiera partir de condiciones políticas y económicas que metan al

orden a cuanto dependencia contribuye al daño social mediante esos despilfarros, y derive lo posible a los programas sociales, entre ellos el educativo.

### ¿Cómo asegurar programas y estrategias que contribuyan a disminuir los desequilibrios entre subsistemas educativos?

Considero necesario aclarar y difundir ampliamente de qué desequilibrios hablamos, para conocer la dimensión del problema, la inequidad en el propio sistema educativo, y sus consecuencias en las diversas poblaciones del país.

Nuestros estudiantes continuamente ven, sienten, padecen las desigualdades entre subsistemas. Han atestiguado privilegios y cotos que ensalzan a grupos de instituciones y dejan en el abandono a otras, dadas las políticas federales, principalmente, y otras locales. A ello en alguna medida han contribuido algunos de sus miembros al no hacer valer su voz y sus propuestas para contrarrestar ese estado de cosas.

A manera de ejemplo, el INEE publicó recientemente una investigación de académicos del CRIM/UNAM sobre los mínimos insumos destinados a los Telebachilleratos, otro equipo publicó sobre las desigualdades existentes en el servicio proporcionado a las escuelas multigrado en Educación Básica, más estudios se han publicado sobre el estado de abandono de escuelas rurales, comunitarias, indígenas, y de ciudades pequeñas o alejadas de las capitales (la evaluación ECEA del INE). Existen también estudios sobre desatención a poblaciones con alguna discapacidad o en alguna condición limitante que requiere servicios específicos para su educación (La discapacidad en México, 2014, INEGI).

En general en todos esos estudios se aportan evidencias de que los estudiantes más necesitados son atendidos con los servicios más baratos, con menor supervisión, con menos apoyos y recursos, con los profesores con menor preparación o experiencia, y que en alta proporción, procuran dejar esos espacios laborales para dirigirse a ciudades mayores.

Respondo a la pregunta: es necesario que el Estado, el ejecutivo y el legislativo federales, y los correspondientes estatales también, reconozcan esas desigualdades explícitamente y cómo han contribuido a eso, en un amplio

diagnóstico y dialoguen con los actores implicados para poner remedio a las múltiples desigualdades existentes, en un proceso resarcitorio.

En ese diagnóstico es clave reconocer el desacierto o bien las conveniencias interesadas de grupos de poder, al determinar los criterios de priorización y aplicación de recursos entre niveles e instituciones. Es necesario acabar con esas asignaciones que diputados y senadores, entre otros agentes, otorgan “davidosamente”, mejor es decir “electoramente”, a las escuelas, fuera de todo plan de prioridades.

Es obligado también develar los procesos de licitaciones y adjudicaciones directas en el sector educativo (y otros) que privilegian a grupos de poder, a empresas y a ciertas instituciones, con daño consecuente a las que no están en esos acuerdos o estafas. No se trata de incluir a otras en esos esquemas de desvío de recursos, sino de acabar con esos procesos e instaurar otros con criterios de inclusión y equidad, en el desarrollo institucional y del sistema. El guardar silencio al respecto contribuirá a mantener privilegios, mafias y desigualdades.

Vale aquí dar un ejemplo: la asignación de recursos para atender necesidades nacionales de actualización desde hace al menos dos años, pasó por cabildeos ante la SEP de empresas particulares, y algunas instituciones públicas, seleccionadas arbitrariamente para dar ese servicio nacional. Cientos de instituciones públicas, y algunas decenas con capacidad de ofrecer esos servicios, no fueron invitadas al pastel, lo que ha limitado sus posibilidades de desarrollo y de aportar a las necesidades educativas del país. Hubo y hay ganones, hubo y hay perdedores, porque el árbitro ha tenido sus intereses distributivos, que dañan a un conjunto grande de instituciones públicas.

Es necesario destinar importantes recursos financieros para abatir esas desigualdades, al tiempo que es obligado invertirlos en componentes complementarios de programas educativos por nivel, región, tipos de lenguas, identidades culturales, condición migrante y discapacidades, y por tipos de programas, también será necesario preparar materiales educativos y formar al profesorado necesario para atender a poblaciones descuidadas o abandonadas por decenios. La excusa de que no hay recursos financieros no vale, los ha habido para estafas, corrupción y desvío de recursos en montos exorbitantes que han ido a los bolsillos de algunos gobernantes, líderes y a sus comparsas.

## ¿Qué tipo de políticas de gobernanza debemos proponer para asegurar en las instituciones educativas condiciones de calidad y de pertinencia social?

En la generación de políticas de gobernanza, al menos debemos diferenciar por niveles, subsistemas, regiones, instituciones, poblaciones a atender, dada la gran diversidad de condiciones contextuales de las mismas, como de sus formas de organización específicas. Sin duda hay líderes y actores educativos en instituciones que se ocupan en generar gobernanza en las mismas, y vale reconocerlo.

Mencionaré por qué la necesidad de diferenciar:

a. Sabemos por informe de la SE Guerrero, que a finales de 2017, 663 escuelas suspendieron servicio por la cruda ola de violencia contra sus miembros y familias. Situación similar ocurrió en mayo de 2017 en Reynosa, Tamaulipas. La tensión continúa en 2018. En febrero de este año la zona de Acapulco también suspendió unos días clases por los mismos motivos. Se sabe que hay otras regiones escolares del país en que el servicio educativo es limitado por actos de grupos delincuenciales. En esos casos, el asunto es garantizar la seguridad de estudiantes, padres y profesorado y, en paralelo, plantear condiciones de calidad y pertinencia social. Para esas regiones son necesarias políticas multisectoriales, que atiendan también de fondo, los graves problemas de violencia, pobreza, y la operación de delincuentes con sus asociados. Todos los miembros de lo que llamamos “comunidades educativas” deben ser actores relevantes en esquemas de gobernanza para esas regiones.

b. Considero obligado también, profundizar con una política de diálogo permanente de cara a la sociedad en extenso, de autoridades educativas con el profesorado, con sus sindicatos (en plural) y con los padres de familia, y ya había mencionado consultar a infantes y adolescentes, como a jóvenes, en torno a definiciones y programas de calidad y pertinencia locales, que agrupen y den coherencia y guía a los esfuerzos de sus comunidades. No creo ni recomiendo un concepto de calidad aplicable a todas las poblaciones tan desiguales. Entre las orientaciones que sugiero en torno a la calidad y la pertinencia, creo por demás defendible el derecho constitucional de las y los estudiantes de contar con las y los mejores profesores y directivos, lo cual requiere evaluarlos. Este es apenas uno entre muchos aspectos que

contribuyen a la calidad educativa. A miembros de los gremios docentes y directivos debe dar orgullo arribar y sostenerse en el puesto por sus propios méritos académicos. ¿Eso es así en todo el profesorado y en la sociedad? Considero que aún hay en el sistema educativo grupos con pretensiones patrimonialistas que están contra ese derecho constitucional, que quisieran volver al pasado, distribuyendo facciosamente recursos y plazas, espacios en las banquetas y contratos escolares para beneficio personal y familiar. Es aún necesario seguir discutiendo socialmente la importancia de la rectoría de las instituciones educativas, fuera del alcance de esos grupos que solo ven para sí. Por eso considero vital convocar continuamente a la sociedad civil, en especial a madres y padres de familia, a colaborar con las escuelas en la formación de sus hijos y a codefinir la calidad y la pertinencia social de las escuelas y a participar en su consecución.

c. Las instituciones educativas y otras, si se duermen, caducan, si no se actualizan, acaban por ser no pertinentes a la sociedad que las mantiene. No se vale “nadar de a muertito”, es un daño social hacerlo. De ahí que considero importante la autocrítica institucional, el exponerse ante la sociedad, ante las comunidades inmediatas, para valorar su función y en su caso, elaborar su “plan de calidad y pertinencia social”, de crecimiento. Junto con las políticas “venidas de arriba”, cabe esperar, impulsar, la participación de los diversos actores educativos, con vigilancia comunitaria, en aras de aportar socialmente, con oportunidades y límites, y sin consentir a quienes nadan de a muertito. Ligo esta pregunta con la anterior, las políticas en esta dirección deben estar encaminadas a promover condiciones equitativas para las instituciones, pues los fondos actuales, en general, han beneficiado a las que más tienen, a las de orientación tecnológica, a “las del sexenio en turno”, en especial en educación superior.

¿De qué manera los candidatos y la candidata a la presidencia de la República han incorporado el tema de política educativa en su modelo de gobernanza?

Para responder acudí a los documentos publicados en calidad de plataformas de los respectivos candidatos, disponibles en Internet, en especial al componente sobre educación. Preferí ocuparme de los tres casos de candidatos con mayor porcentaje de intención del voto en las encuestas publicadas hasta ahora. Hago

uso de la información no solo de la plataforma del candidato, sino también la registrada por su partido, o el partido principal que lo propone, si había poca información en la página del candidato

Aparecen los resultados que encontré en una tabla comparativa anexa, y ahora me ocupo de una síntesis de la misma.

*Sobre las fuentes de las plataformas educativas y su extensión.*- El texto fuente mayor en extensión corresponde a AMLO (Proyecto de Nación), con la ventaja de que su plataforma era descargable para todo público.

*Sobre la organización de la plataforma educativa, la participación de expertos en ella y la inclusión de un diagnóstico.*- Solo la plataforma de AMLO informa del proceso de su construcción y especifica los nombres de los expertos participantes. Su plataforma y la de Meade presentan diagnósticos, no así la de Anaya. Todas están organizadas por ejes temáticos.

*Lugar de la plataforma educativa (o las políticas educativas) dentro del documento fuente.*- En el caso de Meade están distribuidas en 3 de los 20 puntos de Gobierno. En el caso de Anaya, están en el cuarto eje temático, y dentro de él, en el quinto de 16 puntos. En el caso de AMLO, se ubica en el eje de Desarrollo Social dentro de cuatro puntos, si bien otros asuntos educativos se distribuyen en otros ejes (como el caso de becas, dentro del apartado de Juventud).

*Extensión del apartado educativo.*- La plataforma educativa de AMLO fue la más extensa, con 24 páginas, contra dos tanto de Meade como de Anaya.

*Énfasis puesto en los diferentes problemas educativos.*- Meade puso el énfasis en personas con discapacidad, apoyo a docentes y a Normales. Por su parte Anaya el énfasis lo puso en “Estímulos a docentes; herramientas estadísticas para monitorear los aprendizajes; implementar enfoque de Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en el modelo educativo”. AMLO puso especial énfasis en: “Jóvenes, maestros, personas con discapacidad e indígenas serán prioridad de los programas de atención social de mi gobierno”; “becas a Jóvenes de educación media superior y superior; becas de estudio y de trabajo post universitario”.

*Lugar de los jóvenes en las políticas educativas.*- tanto Meade como Anaya dieron papel central a los estudiantes, por su parte AMLO explicitó el rol central de los jóvenes.

*Gobernanza.*- Meade apela sin explicitar un modelo de gobernanza que acudirá en especial a los maestros; Anaya menciona a los padres, a los maestros y al Sindicato (en singular). Por su parte AMLO habla de una nueva

relación con el magisterio, con el SNTE, con la CNTE y con otras fuerzas, como dar especial rol a las juventudes y a las universidades particulares (autonomía a las que lo merezcan).

Una vez hecha esa apretada síntesis, me atrevo a comentar que para un ciudadano interesado en allegarse los documentos correspondientes a las plataformas educativas de los candidatos es un ejercicio con mayores dificultades. Tuve que hacer el triple esfuerzo de búsqueda, tanto en el INE como en las plataformas personales y partidarias, al darme cuenta de la variedad de textos disponibles, en versiones no uniformes. Eso muestra incumplimiento de obligaciones para informar sobre las plataformas respectivas.

Además, fue interesante constatar que las plataformas entregadas al INE son de los partidos líderes de las coaliciones, no tanto documentos producto de acuerdos renovados de las coaliciones en lo específico, por eje temático.

Me asombra que en los ejercicios de periodistas y críticos del área educativa no hayan salido a la luz temas tan delicados como el vacío en la Propuesta de Nación de AMLO con respecto a la Educación Básica o su propuesta de dar autonomía a ciertas universidades particulares, pese a que el documento estuvo disponible por meses para ser discutido.

No es asunto menor destacar también que en términos de presentar elementos de gobernanza en el subsistema educativo, hay mayor claridad en lo apartado por AMLO, tanto en los tipos de actores mencionados, como las instituciones. Es típico que tanto los candidatos como el público en general lleguen a pensar que solo existe el SNTE y no decenas de sindicatos que intervienen en los subsistemas educativos, y solo AMLO hizo referencia a esa pluralidad, incluso la mención a fuerzas encontradas.

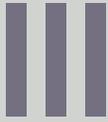
Para terminar, contestando a la pregunta, es para mí claro que AMLO presenta serios fundamentos de gobernanza al postular el rol central de los jóvenes, tanto como becarios como con empleos temporales al menos, reactivando el mercado laboral, lo que supone una revitalización de las instituciones educativas con nuevos recursos (menciona remanentes de fideicomisos como fuentes), como componente asociado a las políticas educativas que pueden influir en la gobernanza del país. Esa propuesta lo distingue de los dos restantes candidatos principales.

Agradezco mucho al COMIE y al CIIDU de la UAEM por esta cordial invitación al panel.

## ANEXO

## PLATAFORMAS SOBRE EDUCACIÓN DE TRES CANDIDATOS

| Candidato  | Meade  | Anaya  | López Obrador   |
|--|--|--|---|
| Documentos fuente y su extensión   | Compromisos en pág. web, copiable. (en plataforma PRI 10 págs, fundamentos y líneas de acción)   | Aprox. 60 páginas, no descargable  | Proyecto de Nación, de 461 págs en pdf descargable; plataforma en INE y Pronunciamientos de Guelatao  |
| ¿Cómo está organizado?, ¿su elaboración fue por equipos de expertos. ¿Incluye diagnóstico? | 20 ejes temáticos de una página cada uno, sin principios explicados ni diagnóstico ni explicación de su construcción. En Plataforma del PRI: diagnóstico y 25 líneas de acción | 5 ejes temáticos en una página, de dos a 3 renglones cada uno. Sin explicación de cómo fue construido. En plataforma PAN, texto más amplio del que derivan las líneas en pág. web de Anaya. (no las del PRD) | Lineamientos y principios explicados en 10 páginas, con 24 ejes temáticos, con un diagnóstico general del país en 20 páginas. 200 expertos participaron   |
| Lugar de las políticas educativas en el documento  | Distribuidas en 3 de los 20 puntos   | Cuarto eje temático: Desarrollo humano y ahí en quinto lugar de 16 puntos  | Eje de Desarrollo Social con cuatro puntos, uno de educación ahí y otros puntos en secciones de otros temas.  |
| ¿Cuál es la extensión de lo educativo en esa plataforma?                                   | Aproximadamente dos hojas, con 20 temas, desde E. Básica hasta Superior.   | Aproximadamente dos hojas, con 13 temas, de 2 a 4 renglones cada uno.  | 24 páginas en los diversos temas.   |
| ¿Cuál es el énfasis dentro de los proyectos educativos?                                    | Personas en Discapacidad, apoyo a docentes y a Normales.   | Estímulos a docentes; herramientas estadísticas para monitorear los aprendizajes; implementar enfoque de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en el modelo educativo                                | Jóvenes, maestros, personas con discapacidad e indígenas serán prioridad de los programas de atención social. Becas a Jóvenes, media superior y superior; becas de estudio y trabajo post universitario |
| Lugar de los jóvenes en las políticas educativas   | Estudiantes central  | Estudiantes Central  | Central jóvenes   |
| Gobernanza:  | Sin mención explícita. Se deduce que con los maestros, a quienes ofrece mejores salarios y programas de profesionalización   | Padres, profesores y sindicato (singular)  | Nueva relación con magisterio de E. Básica, SNTE; CNTE, y otras fuerzas; Especial confianza en las juventudes. Nuevo rol de las IES particulares que lo ameriten, autonomía.                            |



**El alcance de las estrategias de evaluación  
docente implementadas en el sistema  
educativo para la justicia social:  
equidad e inclusión**





# El alcance de las estrategias de evaluación docente implementadas en el sistema educativo para la justicia social: equidad e inclusión

Universidad Marista de Guadalajara,  
27 de junio, 2018.

## Presentación

*Angélica Buendía Espinosa*<sup>24</sup>

La evaluación es parte fundamental de las diversas funciones asociadas a la educación. En México, en los últimos 30 años la evaluación se ha constituido como el eje fundamental que orienta las políticas para la mejora de la calidad educativa. Hoy se evalúan instituciones, actores y procesos educativos que, al amparo de un diseño institucional complejo por su propio funcionamiento, ha incidido positiva y negativamente sobre lo que desde diversos ámbitos se ha entendido como calidad de la educación.

La evaluación de la docencia ha sido una de las preocupaciones fundamentales para la política educativa. Su asociación a estímulos materiales y simbólicos en los diferentes niveles educativos del sistema, ha sido una constante. Sin embargo, también se ha cuestionado ampliamente si la forma en que se ha implementado la evaluación ha contribuido a la mejora educativa.

En este contexto se ubica la relevancia de dialogar sobre las estrategias de evaluación docente implementadas en el sistema educativo para la justicia social, en el marco de la equidad e inclusión que demanda el sistema educativo mexicano. Las preocupaciones de este diálogo se centraron en responder los siguientes cuestionamientos: ¿cuáles son los efectos de las estrategias de evaluación actuales desde su ámbito de trabajo?, ¿la evaluación realmente promueve la calidad con equidad y la inclusión en contextos, instituciones y agentes educativos diversos?; y ¿cuáles son las más grandes y relevantes áreas de oportunidad de la política y estrategias de la evaluación en educación con miras a la educación de calidad incluyente y equitativa?

---

<sup>24</sup> Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

¿Cuáles son los efectos de las estrategias de evaluación actuales desde su ámbito de trabajo? ¿La evaluación realmente promueve la calidad con equidad y la inclusión en contextos, instituciones y agentes educativos diversos?

a. Premisa 1: No se puede hablar de efectos por separado. No es que se apliquen estrategias y procedimientos de evaluación y luego se produzcan resultados. Este es el algoritmo que hay que poner bajo análisis, me parece. No solo son efectos, son también un resultado, que a su vez crea otros efectos y otros resultados. Una fotografía parcial no nos sirve de mucho, pues no se corresponde con la complejidad de los sistemas educativos. Hecha esta advertencia, centremos este diálogo en la situación en que estamos, que, podemos acordar, ya es parte de un resultado, que comporta ciertos riesgos o posibles efectos perniciosos llamémoslo así, que pueden anticiparse o que ya son visibles y que merecen atención. Premisa 2: Un conjunto de desajustes y situaciones problemáticas preceden a las prácticas institucionales de evaluación docente.

b. Para empezar: un neoconservadurismo, lo que es opuesto a innovación, anticipación, etcétera. La evaluación no se encuentra en un vacío institucional ni social, se presenta como un proceso crucial y loable en una etapa específica en la educación superior de nuestro país. El investigador en educación superior Adrián Acosta, marca etapas: un gobierno universitario “modernizador” de los años 20 a los 80. Plena autonomía universitaria, masificación, financiamiento no sujeto a presiones. Cierra la etapa con altos costos y baja de recursos. Desde 1983 y hasta el 2000, Modelo de mercado, orientado a la calidad, reformas universitarias, representantes externos en consejos universitarios, gestión de programas federales que son actores políticos en materia educativa de nuevo cuño. A partir de 2000, gerencial: mantener la gobernabilidad y gestión del conflicto. Legitimidad externa por parámetros normalizados y legitimidad interna por la distribución de los recursos al interior, tendencia a la homogeneización de programas, cuando la universidad era pluralidad y universalidad. Una universidad donde la evaluación permite “racionalizar el gasto”, la gestión

---

<sup>25</sup> Universidad de Guadalajara.

y asignación de las bolsas de recursos y la des-homologación de salarios y de financiamiento universitario. De allí el discurso característico: la eficacia como parámetro central; la necesidad de evaluar está dado por su carácter de insumo necesario para la calidad de la educación y de los servicios educativos en general. Pero también es inevitable el agotamiento de paradigma y no sé si hay una visión de futuro. En todo caso, el efecto de “neoconservadurismo” deriva de la tendencia a ajustarse a las exigencias de valuación y satisfacer las exigencias de evaluación de acuerdo con los parámetros. Hasta aquí Acosta. Entonces, podemos ver cómo el tan paradigmático “perfil deseable” que debe lograrse por los docentes de las IES es una simplificación numeraria y basada en clichés; está en gran medida dissociado de lo que se hace propiamente como docente. Quizá podemos incluso de hablar de un riesgo de parálisis en la progresión de la carrera académica. Quizá los supuestos de que, a más publicaciones, se es mejor docente no son erróneos. No lo sé. pero sí parecen medir otra cosa de la excelencia en la docencia. Es un elefante en la sala. Pero nadie quiere hablar del asunto. Y si ahora tratamos de ver el posible vínculo de ese perfil deseable impuesto por la SEP con dos parámetros asociados a la calidad: la equidad y la inclusión, que son el tema de este foro... pues bueno, lo que se necesitaría impulsar serían dinámicas diferentes e innovadoras para no perpetuar el actual estado de cosas que, de seguro, no satisface a nadie.

c. Un segundo efecto es malestar, confrontación, otro tipo de exclusión. Una exclusión “interna”, se podría decir. Los docentes estamos excluidos en gran medida de lo que es nuestro entorno de acción. Este resultado indeseado se debe en parte a ciertos mitos urbanos: Ni es cierto que la evaluación como ahora se realiza es necesaria para lograr calidad en la educación, ni es cierto que los docentes estamos en contra de la evaluación. Aunque sí lo estamos quizá de que se le llame a cualquier cosa por ese nombre. No se necesita ser muy brillante para ver que la evaluación está basada en gran medida en estereotipos y definiciones desconectadas del contexto de la práctica docente, generalizaciones muy toscas cuyo éxito está en que se retroalimentan mutuamente. Logran mayor control sobre el profesorado, pero esto no es necesariamente necesario, ni productivo. Crean tensiones tan innecesarias como improductivas. Es un juego de confrontación que oculta la imposición de

una normalización impuesta, no discutida, ni puesta bajo análisis por quienes se supone, son la masa crítica que posee las capacidades para hacerlo: los profesores y sus academias. Quizá se necesitaba disciplina, pero ponerla como primera meta no parece dar buenos dividendos. El profesorado ha sido ignorado o tratado principalmente como donador de información sobre prácticas e indicadores de desempeño individuales. La resulta más visible y fáctica de la evaluación es el castigo; y produce formas de exclusión. Nuestro salario es condicionado; nuestro desempeño es medido en forma individual. Una alternativa a esta desastrosa forma de evaluar está en considerar su dimensión social y simbólica de la valoración: reconocer que no es una “herramienta” procedimental neutra, exclusivamente de índole técnica. Evaluar es determinar un valor: los puntajes cuantitativos son valores cualitativos, relativos e históricos; en la evaluación se juegan valores y concepciones de universidad, (IES) de conocimiento, de utilidad social, etcétera, y esto es siempre una ocasión para ejercer una acción política en la mejor de sus acepciones y en el mejor de sus ordenamientos: la democracia.

d. Otro riesgo es la insensibilidad social, el distanciamiento que son antesala de inequidad y exclusión. Por una parte, entre los docentes hay una competencia entre pares que no produce colegialidad. Por la otra, las acciones docentes son insensibles frente a los problemas del alumnado, que viven frecuentemente situaciones de agobio frente a problemas de violencia, discriminación, desesperanza, pérdida de horizonte de posibilidades y riesgo de suicidio. ¿Tiene algo que hacer el docente frente a esto? La evaluación no lo contempla. La tutoría es una tarea que se mide por número de estudiantes atendidos. En otro plano diferente, aunque relacionado con esta cuestión: resulta necesario identificar cómo se organiza la vida cotidiana, las posibilidades y las restricciones, así como las formas de subjetividad que permiten sobrevivir con éxito en estos dominios de actividad docente. Todo tiende a contarse en puntos y requisitos; es difícil que se dedique tiempo a ciertas actividades si no forman parte del universo de trabajos susceptibles de reconocimiento en las evaluaciones. Y conviene pensar también en las repercusiones que eso conlleva: ¿qué tipo de docentes crean estas situaciones? ¿y qué tipo de instituciones estamos nosotros creando? Se ha documentado que las

instituciones con relaciones más justas, tienen menos episodios de violencia entre sus integrantes. La evaluación quizá no sea una herramienta para producir el trabajo colaborativo y la coexistencia solidaria, pero no debe tampoco constituir un obstáculo o impedimento. Debe ponerse atención en cómo puede resultar en baja calidad de la enseñanza y el aprendizaje; porque es sabido que el aprendizaje deficiente es una forma —brutal— de inequidad y de exclusión social con efecto multiplicador: calidad y expectativa de vida, oportunidades... etcétera. La deserción es otra expresión socialmente lacerante: 2700 alumnos dejan diariamente las aulas en todo el sistema; 114 por hora. ¿Qué se espera de la docencia para combatir esos índices tan ofensivos? ¿Cómo evaluarlo?

e. Evitar la homologación entre integración e inclusión. De acuerdo con la UNESCO, la inclusión no consiste en establecer sistemas diferenciados, sino las reformas necesarias a la educación ordinaria en general. Esto produce poca controversia en sistemas virtuales, a distancia, interculturales, etcétera. Etnia, “raza”, estrato social, religión, lengua, género, orientación sexual, discapacidades, culturales (extranjeros, migrantes, desplazados, habitantes rurales, etcétera). La educación es una empresa humana. Si se trata de conformar un horizonte de sensibilidad, de igualdad de derechos y oportunidades en la educación escolar, hasta ahora, el acento se ha puesto mayormente en el acceso y la cobertura; en menor grado se ha problematizado a la integración, basada en la adaptación individual para una cohabitación conjunta. Las universidades necesitan ser, más que una muestra de diversidad, una prueba de democracia. ¿Cómo los profesores aportamos a este proyecto integrador? ¿Cómo podríamos ser evaluados en esta tarea?

f. Finalmente, hay que evitar el riesgo de desperdicio de recursos materiales y humanos. Es costosa. Hemos sabido de gastos insustanciales en publicidad de funcionarios, que nada dice sobre lo que se supone debe informar a la sociedad. Urge establecer una racionalidad de gasto; el actual es insustentable a largo plazo. Lo menciono porque existe un extendido consenso sobre la necesidad de evaluar varias dimensiones en la educación, y no solamente de manera parcial, mediante evidencias atomizadas y evanescentes. Todas las acciones son susceptibles de ser evaluadas, pero, además, es necesario adoptar una perspectiva sistémica que relacione los constitutivos, humanos y materiales, que conforman la calidad de la

educación y que considere que cada componente incide en los otros, que cada acción de una parte influye en el resto. Porque la evaluación, o es acumulativa, o es anodina. Ha de lograr equidad e inclusión, es necesario revisar la distribución del gasto.

g. Quisiera mencionar algunos principios de calidad de la evaluación docente que sea no solamente incluyente, sino relevante:

- Determinar qué agencia nos toca desempeñar como profesores; cuáles son las tareas que acercan propósitos y resultados deseados.
- La educación, en sus prácticas, instituciones y sistemas es una cultura, susceptible de ser intervenida y reorientada.
- Es una práctica social inscrita en dinámicas de diferente tipo y escala. No es una cuestión de aulas, sino de comunidades.
- La evaluación es sistémica; resulta una constelación de elementos que se informan entre sí. No es posible hacer evaluaciones individualizadas o por separado según los factores tomados en cuenta; es la particular configuración la que resulta una evaluación sistémica.
- La evaluación no es unilateral: es la suma de miradas que contemplan a diversos actores que, por lo mismo, son objeto y sujeto de evaluación. Es indispensable identificarlos como tales; no son simples operadores. Es necesario alinear propósitos, procesos y productos.
- La evaluación necesita ser diacrónica, no solo sincrónica. Hay que reconocer la exigencia de seguimiento y de establecer planes de acción y cuadro de consecuencias para todos los actores involucrados.
- Incluso con la observancia de todos sus componentes, dimensiones y actores, necesitamos reconocer que la evaluación no produce calidad por sí misma: son necesarios la voluntad y el compromiso.
- La evaluación no puede justificar ni omitir las condiciones (muchas veces precarias) de infraestructura, situación laboral o de recursos en la acción educativa.
- Conviene producir conocimiento específico, acumulable y útil para la toma de acción; como resultado de las acciones evaluativas pueden darse diagnósticos susceptibles de actualizarse periódicamente, bases de datos públicas; sistemas interoperables, por decir algunos.
- Las múltiples posibilidades de evaluación se encuentran dentro de un paradigma de la evaluación y a la vez, dentro de un paradigma educativo,

de sociedad y filosófico: de principios éticos. Hay que hacerlos explícitos y ser congruentes con ellos.

¿Cuáles son las más grandes y relevantes áreas de oportunidad de la política y estrategias de la evaluación en educación con miras a la educación de calidad incluyente y equitativa?

i. Al interior de las universidades

Son tan numerosas y diversas como todo lo que comprende la infraestructura, la gestión y la cultura universitaria. Hay que construir de manera sostenida en el tiempo un significado amplio y propio de sustentabilidad social, económica, ambiental, que es, a la postre, una sustentabilidad institucional: sistemas, edificios, desperdicio (de todo tipo de recursos, incluido el de tiempo y traslados), intección de los cambios. La misión de la universidad es anticipar y proveer recursos para un buen vivir.

ii. En particular sobre docencia:

“Des-subalternización” docente. Los docentes conformamos la masa crítica de la academia. Nuestra misión es de pensamiento, de acción, no de sumisión. Es necesario participar en la propuesta de criterios, indicadores y procedimientos de evaluación.

No establecer el “voluntarismo” como clave de la mejora en la docencia y en la calidad de la educación (el maestro de excelencia lo es porque ha decidido serlo); es necesario establecer las condiciones para el desarrollo de la academia y sus docentes.

Información, comunicación, interactividad, seguimiento. Como se ha llevado a cabo hasta hoy, la evaluación docente no ha producido información de interés o benéfica para la excelencia académica. Una mejor docencia implica participación informada y contextualizada.

1. Propuestas concretas a los candidatos a puestos de elección popular.

Aclaración: Pienso en que es mejor hacer estas propuestas a la ciudadanía en general, organizaciones y asociaciones, al igual que instituciones y establecimientos educativos. Es necesario menos verticalismo y autoritarismo; por una mayor participación. En materia de evaluación, es necesario establecer acciones conjuntas, siempre sobre una base de autonomía universitaria.

Para una educación de calidad para la justicia social con equidad e inclusión, una importante clave está en poner especial atención en cómo se transforma a las poblaciones en situación desfavorecida (ya sea por ubicación geográfica o por razones de índole física, social, cultural, económica) *de beneficiarios, a sujetos de derechos*. Y me refiero a la ciudadanía en general, en su papel de aspirantes a ingresar a las IES, estudiantes, profesores.

Para este propósito pueden ser de ayuda las siguientes propuestas:

- a. Sistemas cartográficos sobre la función universitaria: Es necesario hacer “justicia espacial” (Lefebvre) con el establecimiento de una agencia autónoma que registre y de seguimiento a las tendencias en la cobertura en matrícula, procesos de innovación/ actualización de planes de estudio en la formación (técnica, profesional) superior, de acuerdo con las zonas demográficas, de geografía humana, social y cultural. Y que allí se evidencien las acciones para fortalecer la educación y la docencia en particular. Desagregar las estadísticas en poblaciones meta, con su geolocalización. Me refiero a acciones específicas, orientadas no solo a elevar el acceso a la formación, entornos y recursos adecuados de aprendizaje en la universidad para asegurar condiciones de igualdad de grupos y poblaciones en situación desfavorable: migrantes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, jóvenes de escasos recursos económicos, internos en cárceles.
- b. Acciones específicas de vinculación universidad, sector social y sector productivo encaminadas a facilitar el acceso al empleo, al trabajo decente y el emprendimiento; también desagregadas de acuerdo con las poblaciones meta que se desea alcanzar.
- c. Un observatorio de docencia universitaria: donde se puedan observar, comparar y considerar las tendencias de datos demográficos y salariales; condiciones de trabajo (contratación, permanecía, promoción, retiro); programas de apoyo, programas de formación, recuperación de evaluaciones institucionales en diferentes ámbitos y niveles, resultados de estudios sobre la universidad. Importante un foro de participación.
- d. Lograr la integralidad, interoperabilidad y seguimiento con y en todos los procesos y ámbitos de evaluación universitaria, incluida

la evaluación docente. Implica desarrollar información acumulable, susceptible de ser ensamblada en sus diferentes partes o dimensiones, a partir de indicadores susceptibles de ser cruzados a fin de lograr hacer correlaciones, inferencias, crítica propositiva. Que sean abiertos al público.



## Evaluación de los docentes de educación intercultural bilingüe

Participación de *Gerardo Bernache Pérez*<sup>26</sup>

### Propósitos del Foro Jalisco:

1. Analizar y discutir los efectos de las estrategias evaluativas actuales de dos casos: de la evaluación profesional docente en la educación obligatoria y la evaluación de académicos en educación superior.
2. Proponer políticas, normas y estrategias concretas con respecto a los programas de evaluación del ámbito de cada ponente para lograr una educación de calidad para todas y todos los mexicanos, incluyente y equitativa, con miras a la justicia social.

En esta presentación se aborda la evaluación de los docentes que laboran en escuelas en zonas indígenas en México. En particular me referiré a un caso: la educación primaria en la Zona Wixarika que se localiza en la región norte del estado de Jalisco (Vergara y Bernache 2008).

La evaluación se ha integrado paulatinamente en los procesos institucionales del sector educativo en México, comprende a las grandes universidades y centros públicos de investigación, así como a las escuelas del sector público. También se evalúan los profesores, los investigadores y docentes a nivel nacional; las evaluaciones de desempeño y productividad están ligadas a bonos, becas, estímulos económicos, o bien a permanencia y desarrollo de los profesionales que laboran en instituciones educativas de todos los niveles y tipos.

Se ha instituido una estrategia de evaluación constante que es parte del ciclo anual de actividades de los profesionales, una forma de ver el cumplimiento de objetivos y metas trazados para el desempeño. Las metas de la evaluación orientan y canalizan las actividades de los profesionales y tienen en su propósito central un ritmo productivista del trabajo docente de educación básica, el profesor universitario y los investigadores de todas las disciplinas. Se privilegia la cantidad sobre la calidad, se erige un prototipo estandarizado de desempeño para cada profesional con diversas categorías que es aplicable a miles de casos a nivel nacional, dejando a un lado las particularidades de

---

<sup>26</sup> Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa de la Secretaría de Educación de Jalisco y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Occidente.

las zonas y regiones. Se asume que todos los evaluados están en las mismas condiciones y en igualdad de experiencias.

La propuesta es que la evaluación, para ser significativa y poder utilizarse con fines de mejora, debe tener un componente sensible a la región y la localidad donde el individuo realiza sus actividades, su práctica profesional. Es importante la participación de pares en la evaluación y que ésta sirva a propósitos de mejora de la educación que se brinda a los alumnos y estudiantes, pero también una mejora de las condiciones de trabajo y al marco institucional en que se desarrollan las actividades de los individuos y grupos de docentes.

Retomando a Bensusán y Valent, que se refieren a la evaluación de académicos e investigadores de instituciones de educación superior y centros públicos de investigación, se puede decir que la evaluación docente tiene “aciertos, límites y controversias.” Una evaluación que enfatiza el desempeño, la productividad y la calidad de las actividades de los sujetos evaluados de acuerdo con perfiles y criterios predefinidos por las instituciones (Bensusán y Valent, 2018).

Preguntas:

¿Cuáles son los efectos de las estrategias de evaluación actuales desde su ámbito de trabajo?  
¿La evaluación promueve realmente la calidad con equidad y la inclusión en contextos, instituciones y con agentes diversos?

En el caso de la zona Wixarika al norte de Jalisco, y en general en las zonas indígenas del país, se puede ver que la evaluación del docente corresponde a un perfil general del docente de educación pública en México. Se consideran poco las características particulares de la región. Solo por poner un ejemplo: el acceso a conexión a Internet para presentar su expediente.

Un punto de partida de una evaluación con sentido es que se evalúa lo que se ha desarrollado institucionalmente, el desempeño del docente respecto a un programa que está vigente y para lo cual ha recibido capacitación pertinente, asesoría profesional y supervisión adecuada. Si partimos del hecho de que la educación intercultural bilingüe no tiene un programa definido, sino recomendaciones y criterios para desarrollar la enseñanza en la escuela

primaria. Por lo tanto, no se cuenta con materiales educativos completos y suficientes para los diferentes grados de educación primaria.

Además, la gran mayoría de escuelas primarias de la zona Wixarika tiene una organización multigrado, donde un docente trabaja con dos o tres grupos de alumnos en un mismo salón. Esta situación también es muy diferente de las escuelas primarias urbanas de organización completa que son las más comunes en el país.

En México existen 68 grupos lingüísticos y una población indígena de 12.025 millones (10% de la población total en México, un extenso y complejo mosaico cultural de comunidades (INEE 2017b:10-11). Sin embargo, no se cuenta con un programa educativo específico para cada grupo étnico en el país. Solo cuenta con el “Marco curricular de la educación inicial indígena y población migrante” publicado apenas recientemente, en 2015. Son muy pocos los materiales pedagógicos disponibles, en la mayoría de los casos los libros de educación básica están en español.

A este profesor le piden que desarrolle su propia estrategia de enseñanza y un programa ad hoc para su grupo y su escuela. En una escuela multigrado donde dos docentes tienen a su cargo tres grupos cada uno.

Le piden que desarrolle, con ayuda de las Tecnologías de la Información y Comunicación las mejores herramientas de aprendizaje y que promueva el desarrollo integral. Muchas escuelas se ubican en comunidades que ni siquiera tienen luz eléctrica, ni señal de Internet.

Las propuestas de programas, criterios, cuadernos, guías que proporciona la SEP/SEJ son estandarizados para todos los grupos indígenas, son pocos los materiales y no siempre llegan a las escuelas indígenas.

¿Cómo van a evaluar a este docente que hace milagros en condiciones deplorables de las escuelas, con escasos materiales didácticos, con niños con carencias alimenticias y agrupados dos o tres grados en un salón? Los resultados se presentan de forma crítica en la siguiente frase: En los listados de preescolar, primaria y secundaria hay mayor número de idóneos que en preescolar y primaria indígena (INEE, 2017a, p. 4).

A continuación, se presentan los resultados de Excelente y Bueno que arrojó la prueba de Enlace del año 2011 (SEP, 2015, p. 121):

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| Escuelas privadas           | 57.4% |
| Escuelas públicas generales | 35.9% |
| CONAFE                      | 13.3% |
| Escuelas indígenas          | 21.4% |

La evaluación docente de educación indígena, que se realiza de forma estandarizada y masiva, no logra ser justa y equitativa con una estrategia dirigida principalmente a escuelas urbanas. La evaluación no considera aspectos particulares de esta modalidad, las condiciones sociodemográficas y el nivel de pobreza de la población en general, la mala infraestructura, programas educativos estandarizados, escasos materiales pedagógicos, débil o ausente infraestructura local de TICs y conexión a la red.

¿Cuáles son las grandes y más relevantes áreas de oportunidad de la política y estrategias de la evaluación en educación con miras a una educación de calidad incluyente y equitativa?

1. En el caso de la evaluación de los docentes en escuelas primarias indígenas, que se realiza de forma estandarizada como un ejercicio masivo, se ve limitada a los datos cuantitativos que se les asigna a las entregas, calificaciones, exámenes y formatos. Es un proceso mecánico y con fines de supervisión y control.
2. Elaborar y publicar un programa educativo más específico para las diferentes regiones y grupos étnicos, el mejorar un programa general para todos los grupos no es suficiente.
3. Involucrar a los docentes en el desarrollo de estos programas. La enseñanza debe reforzar primero el pensamiento y el desarrollo de habilidades cognitivas y verbales en la lengua materna, para después pasar al aprendizaje en una segunda lengua.
4. Abordar la complejidad de las prácticas docentes en la escuela primaria indígena y que tal complejidad se refleje en el sistema y los procesos de evaluación.
5. Los discursos de la evaluación son adecuados, pero sus prácticas no siempre lo son, en particular en lo que se refiere a: evaluación con justicia y equidad, y a evaluar para mejorar. Se requiere que se lleven a la práctica de una forma explícita y sistemática.

Propuestas concretas para la plataforma de las personas candidatas a puestos de elección popular.

- Antes que evaluar, trabajar con los profesores de las diferentes comunidades y grupos lingüísticos para resolver problemas básicos.
- Empezar desde una línea base conformando grupos de profesores por comunidad para elaborar el programa curricular específico en conjunto con docentes expertos en diseño curricular. Elaboración de textos y materiales en lengua indígena, en lengua indígena y español.
- Impulsar una estrategia institucional para la mejora de las condiciones y capacidades para la enseñanza intercultural bilingüe.
- Presentar un programa de educación intercultural para regiones y grupos étnicos, mismo que complemente el programa general que hoy se tiene.
- Elaborar, imprimir y distribuir materiales didácticos en las lenguas indígenas.
- Mejorar infraestructura escolar en general en las zonas indígenas.
- Evaluación en un proceso de mejora continua acompañada de compromisos de las autoridades para la mejora.
- Evaluar la evaluación para mejorarla. Evaluar su diseño, sus procesos, sus actores y sus resultados.

## Referencias

- Bensusán Graciela y Giovanna Valenti (2018). *La evaluación de los académicos. Instituciones y Sistema Nacional de Investigadores, aciertos y controversias*. FLACSO-México y la UAM. Ciudad de México.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2017a). “Evaluación docente en México: planteamiento, resultados y propuestas de mejora”. Seminario sobre la Reforma Educativa, septiembre de 2017. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ciudad de México. Consultado el 3 de junio 2018 en la página web: <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones-micrositio/blog-de-la-gaceta-diciembre-2017/633-articulos-gaceta-diciembre-2017/3167-evaluacion-docente>
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2017b). *Breve panorama educativo de la población indígena. Día Internacional de los Pueblos Indígenas*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ciudad de México.

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015). *Marco curricular de educación primaria indígena y de la población migrante*. México, Secretaría de Educación Pública.

Vergara, M. y Gerardo B. (2008). *Educación intercultural. Un estudio de las comunidades indígenas en Jalisco*. Guadalajara, Secretaría de Educación de Jalisco.

## ¿Cuáles son los efectos de las estrategias de evaluación actuales desde su ámbito de trabajo (nivel educativo)?

Iniciaría describiendo brevemente las atribuciones del INEE como integrante del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE): i) evalúa los componentes, procesos y resultados del Sistema Nacional de Evaluación (SEN) para verificar que el Estado cumpla con los principios de calidad y equidad de la educación, ii) es autoridad en materia de evaluación, por ello norma los ejercicios que realiza la Secretaría de Educación Pública (SEP) Federal y las Secretarías de Educación de los Estados y iii) Coordinar el SNEE.

Algunas de las evaluaciones que realiza el Instituto son:

- El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) que es el conjunto de pruebas que mide el aprendizaje de los alumnos, el cual, en principio, ha impulsado el uso de los resultados para la toma de decisiones al interior de la escuela. Para la implementación de esta prueba, se han establecido ciclos de tres años para evaluar cada nivel educativo, censando a todas las escuelas del país y seleccionando una muestra representativa de alumnos. En cuanto a algunas de las mejoras de la implementación de esta evaluación estandarizada en relación con otras, podemos observar que se ha reducido el uso de *rankings* y la comparación directa entre las escuelas, también se han desvinculado los resultados de los estímulos económicos que recibían los docentes, y paulatinamente se van desmotivando las prácticas de “estudiar para la prueba”. Los resultados que arroja la prueba permiten identificar las escuelas que requieren apoyo por parte de la Autoridad Educativa (AE) y de la sociedad en general para cumplir con sus propósitos.
- La Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) que tiene como objetivo: conocer la medida en que las escuelas del país cuentan con los elementos esenciales para su operación y funcionamiento, tales como: la infraestructura, el mobiliario, los materiales de apoyo educativo, la convivencia y la organización escolar. Los resultados de esta evaluación han permitido identificar las principales carencias de nuestras escuelas, ya que se reportan en un esquema desagregado por nivel educativo, tipo de escuela, sostenimiento y subsistema.

<sup>27</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en Jalisco.

- El INEE también levanta pruebas internacionales como PISA, Cívica, ERCE y TALIS.

Es relevante mencionar el desafío que significa el crecimiento de la educación obligatoria que en solo dos décadas ha pasado de seis a quince años. Por ello es necesario construir nuevas capacidades de gestión y de decisión, y en donde los resultados de las evaluaciones representen una herramienta valiosa. Las evaluaciones que el INEE norma:

- El instituto elabora lineamientos y criterios técnicos que orientan el desarrollo, el uso y el mantenimiento de instrumentos de evaluación de manera que todos los involucrados en el proceso de construcción de pruebas, en su aplicación, en la interpretación de resultados y en el proceso de toma de decisiones cuenten con las guías necesarias para la orientación de las acciones.
- El conjunto más conocido de evaluaciones que norma el Instituto es el que se realiza en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD), y que determina el proceso para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de docentes y directivos de la educación obligatoria (EO) a cargo del Estado. La evaluación del desempeño (ED) permite al docente obtener progresos económicos, incrementos en la carga horaria de sus plazas y – en su caso – recibir la capacitación necesaria para superar las áreas de oportunidad que se hubiesen reportado en los resultados de su evaluación.

Como se afirma en el comunicado 40 de la SEP (2018), mediante los procesos del SPD de 2014 a 2018 han ingresado 170 mil maestros, 34 mil se han promovido a puestos directivos y 300 mil han presentado la evaluación del desempeño. Cabe mencionar que derivado del análisis de la ED y la opinión de los sustentantes, en 2017 el INEE propuso su rediseño. También se ha observado la dificultad que ha tenido la Autoridad Educativa (AE) para brindar las tutorías y el acompañamiento a la totalidad de docentes durante su proceso de inducción.

Es necesario continuar con la difusión de las reglas en torno del SPD e identificar las funciones de la Autoridad Educativa Federal (AEF), Autoridad Educativa Local (AEL) y del INEE. Así como continuar con la identificación y solución de los vacíos en la normatividad.

Como cierre de la primera pregunta, me gustaría resaltar que uno de los principales logros de la Reforma Educativa y de la evaluación educativa como lo afirma Gilberto Guevara (2018) es que, como “nunca antes, se colocó a la educación en el centro del debate público”; esta es una oportunidad valiosa para analizar y encontrar caminos que permitan mejorar la educación y la propia evaluación.

¿Cómo la evaluación promueve la calidad? y, en caso de sí hacerlo, ¿cómo se promueve realmente la equidad y la inclusión en contextos, instituciones y con agentes educativos diversos?

La evaluación en sí misma no mejora la educación, pero brinda medidas para lograrlo. En ese sentido, el aporte del INEE, plasmado en su Misión, implica: Evaluar la EO, así como coordinar y regular las tareas de evaluación en el marco del SNEE y aportar directrices de mejora con el fin de contribuir al cumplimiento del derecho a una educación de calidad con equidad. Así mismo, el INEE promueve la calidad y la equidad de la educación mediante las directrices que emite el Instituto y que según lo estipula la Ley General de Educación (LGE), tanto la autoridad educativa federal como las estatales deberán realizar su planeación y programación tomando en cuenta dichas directrices y de esta manera se contribuye en la realización de cambios que mejoren la educación que se imparte en todas las escuelas del país.

El Instituto desarrolla importantes esfuerzos para visibilizar a la población en contextos de mayor vulnerabilidad. Hasta el momento se han presentado las siguientes directrices para mejorar:

1. la formación inicial de docentes de educación básica.
2. la atención educativa de niños, niñas y adolescentes hijos de jornaleros agrícolas migrantes.
3. la atención educativa de niños, niñas y adolescentes indígenas.
4. la permanencia escolar en la educación media superior.
5. las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica.

Los resultados de las evaluaciones que presenta el INEE consideran un conjunto de variables que permite contextualizar su significado para precisar las

decisiones que toman las autoridades educativas, por ejemplo: desagregación por tamaño de localidad (urbano rural), tipo de servicio (multigrado, educación a distancia, telesecundarias, etcétera), grado de marginación, pertenencia a algún grupo indígena, capital económico de las familias y nivel de estudio de los padres, por mencionar algunas.

El SPD abona a la equidad ya que toma el mérito como llave para el ingreso y la promoción, sin depender de relaciones personales o la disposición de recursos monetarios para entregar a quienes administraban la asignación de plazas. Se trata claramente de buscar el desarrollo de la carrera docente de tal manera que no solo se propicie la mejora profesional de nuestros maestros, sino, ante todo, sea una garantía de la calidad de la educación obligatoria en México.

Como estrategia compensatoria, los docentes que obtienen resultados *destacado* y *sobresaliente* en la evaluación de desempeño deben recibir un incremento salarial y este es mayor si la escuela se encuentra en localidades con incidencia de pobreza extrema o con la presencia de rezago social alto o muy alto.

El Instituto fomenta la participación social de los padres de familia y organizaciones de la sociedad civil como observadores de los procesos de evaluación de docentes y directivos, como lo establece la Ley General de Educación, fracción VIII, artículo 65. También promueve la creación de conocimiento y desarrollo de la investigación educativa mediante acciones como la creación del Fondo Sectorial CONACYT-INEE.

Finalmente, los resultados de las evaluaciones nos permiten identificar el tamaño de la brecha que existe entre los distintos sectores de la población y en ese mismo sentido el tamaño de la deuda que tiene el Sistema Educativo Nacional con aquellos niños y jóvenes de escasos recursos.

¿Cuáles son las grandes y más relevantes áreas de oportunidad de la política y estrategias de la evaluación en educación con miras a una educación de calidad incluyente y equitativa?

Actualmente nos enfrentamos ante el desafío de reorientar el rumbo del SEN después 70 años de crecimiento exponencial y de la creación y arraigo de sus propias dinámicas.

Es relevante la magnitud del sistema de educación mexicano; en alumnos inscritos es el tercero más grande del continente americano. La educación

obligatoria cuenta con 30.8 millones de alumnos y más de millón y medio de docentes, sin duda el área de oportunidad más importante es la debilidad de los diagnósticos que sustentan a la política educativa, junto con la búsqueda constante de los gobiernos por obtener resultados a corto plazo, puesto que como bien sabemos para incidir en la educación se requiere un esfuerzo sostenido, intencionado y de acciones pertinentes para superar los límites sexenales.

Los resultados de las evaluaciones, la información que generan los Investigadores y las directrices que emite el INEE deben incidir en los planes de desarrollo y programas sectoriales de educación. Citando a la Doctora Teresa Bracho y Margarita Zorrilla “no se trataba de generar ‘calidad educativa’ basada solo en argumentos de eficacia o eficiencia de la gestión, sino también de enraizar el concepto de la educación de calidad como un derecho de las personas” (INEE, 2015, p. 18), se debe involucrar a padres de familia, alumnos, docentes y directores para que se valore la formación que reciben sus hijos como un activo fundamental para desempeñarse efectivamente en la sociedad del futuro.

En materia de política educativa el INEE acompaña a las autoridades educativas locales para desarrollar sus propios programas estatales de evaluación y mejora educativa. Se construyen siguiendo el modelo para diseñar políticas públicas. Es un elemento inédito ya que se fortalecen las capacidades de los servidores públicos para desarrollar intervenciones en los Sistemas Educativos Estatales (SEE) basadas en metodologías robustas y en diagnósticos cada vez más precisos y sólidos. Lo anterior para establecer acciones desde el Estado y para el Estado y así brindar una mejor educación a su población.

Se requiere generar evidencia y que se ponga a disposición de toda la sociedad para seguir los avances e identificar las desviaciones con respecto a las metas planteadas por las autoridades de manera que se haga un ejercicio transparente de las funciones y de los resultados obtenidos.

Es necesario que tanto las universidades e instituciones de educación superior formen especialistas en evaluación de la educación.

Finalmente, no cabe duda de que debemos acercarnos más a los maestros e investigadores ya que estamos ciertos de que tienen elementos para contribuir a mejorar la política educativa de México.

## ¿Qué opinión tiene sobre las propuestas de evaluación educativa de los candidatos presidenciales y que sugerencia haría?

Recientemente la junta de gobierno del INEE publicó un documento en donde propone un decálogo de temas relevantes sobre la educación para que la sociedad en general, las autoridades, los investigadores, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los actuales candidatos a la presidencia de la República enriquezcan sus propuestas y se propicie una reflexión informada, estas ideas son:

1. El Estado debe garantizar el derecho de todos los niños y jóvenes a aprender.
2. El Estado debe mantener su papel rector sobre la educación.
3. Se debe fomentar una organización escolar eficaz que cuente con la planta docente e infraestructura suficiente, centrada en que los alumnos obtengan el máximo logro de los aprendizajes.
4. La calidad educativa para todos los niños, niñas y adolescentes es inseparable de la justicia e igualdad, dado que es un derecho habilitante. El Estado tiene la responsabilidad de derribar las barreras que impiden el acceso y la permanencia en la escuela.
5. Fortalecer las escuelas normales y la formación inicial de los docentes.
6. Revalorar a los maestros. El SPD debe revisar los aspectos que no han funcionado de manera apropiada, sin embargo, debe prevalecer el mérito individual como única llave para el ingreso y promoción a cargos directivos.
7. En materia de formación continua se debe presentar una oferta pertinente y estimular la superación constante del magisterio.
8. Fortalecer la cultura de la evaluación ya que lo que no se mide no se puede mejorar.
9. Fomentar la gobernanza del sistema educativo e incrementar su financiamiento.
10. Colocar la escuela al centro. Esto significa repensar el aparato burocrático y administrativo para ponerlo al servicio de la escuela y no a la inversa. Involucrar a la sociedad, al sector productivo y a las familias para que cada uno desempeñe el papel que le corresponde para mejorar la educación en México (INEE, 2018).

## Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013).

Ley General de Educación (2013).

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013).

Gilberto Guevara Niebla. (2018). Logros de la Reforma Educativa. 20 de julio de 2018, *Crónica*. Recuperado de: <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1084289.html>

INEE. (2018). Educación para la democracia y el desarrollo de México. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2018/democracia/Educacion.pdf>: INEE.

INEE, Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). Reforma Educativa. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/101/P1E101.pdf>.

SEP (2018). Comunicado 40. 15 de julio de 2018, de Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-40-destaca-granados-rol-dan-avances-del-servicio-profesional-docente-con-participacion-en-evaluaciones-de>

Se propuso, desde una lógica sistémica y entendiendo el fenómeno educativo como algo sumamente complejo, atender los siguientes objetivos:

- Analizar los efectos de las estrategias evaluativas actuales de la evaluación profesional docente en la educación obligatoria.
- Proponer políticas, normas y estrategias concretas con respecto a los programas de evaluación... para lograr una educación de calidad para todas y todos...con miras a la justicia social.

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa propuso las siguientes preguntas guía:

- ¿Cuáles son los efectos de las estrategias de evaluación?
- ¿cómo la evaluación promueve la calidad?
- ¿cómo se promueve la equidad y la inclusión?
- ¿grandes y relevantes áreas de oportunidad de la política y estrategias de evaluación en educación?

A fin de atender estas preguntas y objetivos, es inevitable hacer un recorrido histórico sobre el fenómeno a analizar. El referente clave es que hace cinco años (en el año 2013) se determinó el grupo de cambios que llevaron el nombre de Reforma Educativa. Como todo sabemos, transformó:

- a. El artículo tercero de la Constitución (DOF, 2013),
- b. La Ley General de Educación,
- c. La Ley del Servicio Profesional Docente y
- d. Dio autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Estas modificaciones normativas se estructuraron bajo la premisa de que contribuirían a incrementar la calidad educativa. Se invirtió mucho tiempo y dinero en la presentación de los argumentos ante los medios, el público en general y los actores educativos que se verían involucrados.

La pregunta es, ¿qué nos ha traído este esfuerzo de cinco años? Se atiende este cuestionamiento desde el papel de observador experto y a partir del análisis cotidiano de los impactos de dichas reformas.

**Primero.** La creación, difusión y puesta en marcha de la “Reforma Educativa” como eje del incremento de la calidad, trajo mucho ruido, conmoción en una parte de los actores involucrados, animadversión, polarización, marchas,

---

<sup>28</sup> Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

plantones, golpes, corretizas, arrogancias y discursos parciales que no contribuyeron gran cosa a la clarificación del eje argumental: la calidad de los aprendizajes. Se construyó un discurso anti-maestros y descalificaciones: “maestros güevones... pónganse a trabajar”. Se desarrollaron elaboradas justificaciones de por qué no se quieren las evaluaciones. Frases ingeniosas: “Evaluación Sí, pero o así” ... “Pedimos evaluación de Pares y dijeron Nones”. En fin, mucho ruido que solo enturbió la realidad y no permitió un análisis claro de lo que realmente implicaba la modificación del marco regulatorio, pero una vez que baja el estruendo ya se puede empezar a analizar. En estos años que han pasado, ya se puede discernir.

**Segundo.** Se tuvo mucha normativa nueva. Reglas, normas, y sus reglamentos (que hacen operativas las normas). Obligaciones nuevas para la coordinación entre las instancias involucradas: INEE, SEP, secretarías estatales, etcétera. Mucho trabajo, mucha talacha, mucho tiempo para tratar de entender cómo llevarlo a cabo y establecer con claridad la relación que aquí tratamos de encontrar ¿cómo se traducen las evaluaciones en calidad? Tal vez hasta la creación de nuevos puestos de trabajo o la asignación de funciones en empleos ya existentes. Es decir, una transformación organizacional y seguramente presupuestal.

**Tercero.** Mucha información. Folletos, textos y reportes de todo tipo. Esto debido a la necesidad de transparentar y hacer evidente el buen funcionamiento de la llamada Reforma Educativa. Llevó a las autoridades a generar mucha información (textual y visual). Es fácil encontrar reportes de la SEP, las secretarías estatales y el INEE, que muestran la inversión en tiempo, dinero y esfuerzo. Existen también algunos reportes que exponen los resultados de las evaluaciones docentes o las asignaciones de plazas a los postulantes mejor valorados en las pruebas.

En este punto, es necesario mencionar un dato durísimo que se hizo público a principios de año: En los 4 primeros años de la actual administración federal se destinó a publicidad la friolera de 2,365 millones de pesos. La mayor parte en la gestión del segundo secretario de educación. En 16 meses gastó en publicidad 1,687 millones de pesos, es decir 3.5 millones diarios o 146,440 pesos por hora (Datos del INAI).

En este gran cúmulo de información, ha habido un número de organizaciones empresariales que se han convertido en adalides de la calidad educativa. Mexicanos Primero es posiblemente la más visible de ellas y ha aportado a esta plétora informativa una buena cantidad de indicadores y reportes. Hace poco lanzó el ICRE o índice de responsabilidad educativa.

**Cuarto.** La selección, capacitación y certificación de personal para la evaluación. Se ha generado una nueva veta de profesionales que diseñan pruebas o mecanismos de evaluación, grupos de expertos que dedican tiempo a concebir mecánicas de evaluación del saber pedagógico de los docentes y de gestión de los postulantes a un puesto directivo. También se ha capacitado a aplicadores y se ve la manera de que los más confiables se certifiquen. Tenemos ahora a más personal formado en evaluar y con el ojo puesto en esto, sin duda un saldo positivo.

**Quinto.** El uso de la jerga de la evaluación y la calidad educativa que se posiciona fuertemente en las escuelas, las autoridades y los medios. Ahora en las charlas cotidianas se habla de evaluación, ítems, idóneo, etcétera. Finalmente parece que se comienza a modificar el lenguaje y las prácticas. “El instrumento educa” dice la sabiduría popular. Tal vez estamos frente a este fenómeno de ir acomodando la práctica a la retórica.... O al menos nos estamos impregnando de esa forma de llamar las cosas, que puede devenir en la construcción de un nuevo lenguaje y con ello afinar el foco del fenómeno o existe el riesgo de solo usar diferentes palabras para decir lo mismo. Esto parece permearse a la opinión pública. Existen reportes de que el público en general, desde la información parcial que tiene, se empieza a mover en el sentido de instalar los términos en su lenguaje y prácticas. Padres preguntan ya a los directivos escolares si sus hijos estarán en un grupo atendido por “docentes idóneos”.

**Sexto.** una aparente tensión en la vida al interior de las escuelas. Los docentes vivieron con miedo la primera etapa. En su ya repleta agenda de actividades diarias se incorporó la preocupación por participar en las evaluaciones y salir airosos del asunto. Una espada de Damocles (más virtual que real) pendía sobre sus cabezas al tiempo que tenían que hacer todo lo demás (la chamba diaria) que, dicho sea de paso, deja poco tiempo para la reflexión y la puesta

en común entre los docentes. Así, los maestros vivieron un doble fenómeno: prepararse para “sobrevivir” la evaluación en lo individual, pero compartir ideas y consejos en lo colectivo. Individualismo-subsidiariedad. Es algo que aún no se resuelve y parece generar tensiones que se van atendiendo poco a poco.

**Séptimo.** Trajo una aparente revaloración del saber pedagógico y una desvaloración aparente del saber docente. Cosa que se ha venido matizando y afinando tras las primeras experiencias de evaluación.

Ahora se habla de que los maestros a ser evaluados deben tener:

1. Los conocimientos acerca de los fines y propósitos de la educación y de sus fundamentos filosóficos.
2. Los conocimientos disciplinares, es decir, los que tienen que ver con la o las materias que el docente debe enseñar.
3. Los conocimientos pedagógicos generales y su incorporación en la práctica docente, que se refieren fundamentalmente al grado en que el docente domina el conocimiento del desarrollo del niño y del adolescente; de cómo aprenden los alumnos; de las estrategias para la enseñanza y de gestión y organización en el aula.
4. Los conocimientos de las didácticas específicas y su puesta en práctica, especialmente las de los campos disciplinarios que le corresponde enseñar.
5. El conocimiento de sus alumnos y del contexto y comunidad en los que trabaja.

Por otro lado, nos trajo una retórica ilustrada... a veces difícil de traducir en actos concretos, pero que es muy bien vista al momento de ser expresada (nadie puede estar en contra de los conceptos vertidos). Un ejemplo interesante es en el que se señala que la evaluación del Servicio Profesional Docente (SPD) deberá:

Regirse por los *principios* que el INEE ha definido para orientar su actuación y darle sentido a las diferentes tareas que le atribuyen la Constitución y las Leyes.

El primer principio subraya el propósito de la evaluación: la mejora educativa, el cual sostiene que la evaluación educativa debe permitir retroalimentar tanto a los sujetos evaluados como a las instituciones, los sistemas y los subsistemas que la gestionan, aportando elementos para saber lo que debe

hacerse (qué lineamientos, directrices y acciones de política deben ejecutarse) para atender las causas que ocasionan las brechas en la atención educativa y en los resultados del Sistema Educativo Nacional.

El segundo principio alude a la equidad y supone que la evaluación permitirá orientar decisiones de política que apunten a revertir la tendencia natural de los sistemas e instituciones educativas a reproducir la desigualdad existente en el entorno social. Esto implica que a partir de la evaluación se tomen decisiones que ayuden a mejorar la equidad del sistema, lo cual podría traducirse, por ejemplo, en otorgar más apoyos a los docentes que trabajan en situaciones de desventaja o en contextos de alta vulnerabilidad. Es decir, la evaluación educativa debe tomar en cuenta el contexto en el que se realiza el proceso educativo.

El tercer principio señala que la evaluación debe ser justa, respetando en todo momento los derechos de las personas. Así, la evaluación de los docentes, como se indica en el calendario del SPD, establecerá tiempos de evaluación que permitan que, por ejemplo, el docente que no ha alcanzado el puntaje mínimo en una primera evaluación lo logre en una segunda y tercera oportunidad. Esto se alcanzará en la medida en que las evaluaciones sean técnicamente sólidas y que las decisiones que derivan de ellas no trasciendan los propósitos para los cuales fueron diseñadas. En consecuencia, las evaluaciones tendrán que ser imparciales, objetivas, transparentes y pertinentes a las características o atributos que se busquen evaluar.

El cuarto principio subraya la necesidad de reconocer, valorar y atender la diversidad. Este principio sostiene que los sujetos educativos, incluso al interior de una misma escuela o aula, son diversos entre ellos, lo cual no puede verse como un problema ni como un pretexto para la homogeneización educativa. Así, la evaluación supondría tomar en cuenta las diferencias contextuales y culturales, tanto para orientar lo que se evalúa como la interpretación de la evaluación.

Finalmente, el quinto principio es el de la participación y señala que en la medida en que se logren consensos sociales y entre los sujetos evaluados respecto a lo que debe ser evaluado, cómo evaluarlo y qué hacer con los resultados de la evaluación, se logrará que la evaluación no solo sea aceptada, sino vista como una oportunidad para crecer y mejorar. Por ello, establecer un diálogo continuo con los actores clave de los procesos de evaluación ayudará

a fijar prioridades y tiempos de la evaluación que permitan equilibrar y articular una evaluación con consecuencias, que a la vez sea justa y contribuya a la mejora del servicio profesional docente.

Estos principios guían la idea, sin embargo, es complejo traducirlos a prácticas cotidianas en el aula o el centro de trabajo, y más aún convertirlos en observables que puedan favorecer una evaluación clara, objetiva e inapelable que amerite la incorporación, permanencia, promoción o salida de un profesor del sistema educativo nacional. Un reto grande, sin duda.

**Octavo.** Un marco común que permite saber con anticipación qué hay que hacer. Claridad acerca de cómo serán las condiciones para el ingreso, permanencia y promoción de docentes y directivos. Correcto o incorrecto, chueco o derecho, completo o trunco, ya está y da claridad a las acciones individuales e institucionales. Esto se convierte en un área de investigación bastante apetitosa, pues se necesita comprender las implicaciones de esto, analizar si estamos realmente impactando la calidad o solo estamos trabajando para la evaluación. Es importante ganar claridad en esto antes de que la evaluación de desempeño y aprendizaje se convierta en una industria como sucedió con el ENLACE/PLANEA que generó cursos, libros o materiales que se adquirían en el mercado abierto y tenían por finalidad que los grupos tuvieran mejor desempeño y con ello una retribución económica en el corto o mediano plazo.

Los resultados en torno a lo central han sido notorios: con respecto a la evaluación de actores educativos fueron bajos al inicio. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que en 2016 se había capacitado a 4.8% del universo a ser capacitado en educación básica y 13.5% en media superior. Con el paso del tiempo comienzan a mejorar: en los 3.5 años entre mediados de 2014 a diciembre de 2017, se evaluó a 1´241,000 docentes... se espera otro medio millón este año 2018. En 2017 se capacitó a 626,637 docentes de básica y 56,573 en media superior. Por otro lado, se asignaron 187,198 plazas y ascensos por concurso.

Un colofón a estos datos puede ser que, al seguir las evidencias, los resultados nos lleven a percibir que la real intención de la “reforma” no está en la calidad de la educación (al menos no en el núcleo) sino en la evaluación para la contratación, permanencia y la asignación de plazas o la determinación de la

capacitación requerida. Algo necesario, sin duda, dada la abrogación que hizo el gobierno federal en los últimos lustros, del control de este tipo de procesos.

Un saldo importante de este proceso en que se inició un análisis permanente sobre el tema, sus variantes y beneficios. Sin duda, si hay diálogos informado y bien intencionado, que busque lo mejor para todas las partes y que se ciña a la responsabilidad educativa que lo sostiene, será muy provechoso para el país.

Por último, lo que no ha llegado: el logro superior en los alumnos. Los resultados de aprendizaje en básicamente todos los niveles y usando diferentes tipos de pruebas, muestran un estancamiento pasmoso. Datos del INEE señalan cómo 56% en matemáticas y 48% en lectura sigue en el nivel más bajo de logro. Es decir que la mitad sigue en el nivel de logro de antes (y en casos extremos, mucho antes) de la “Reforma Educativa”. Sin duda que eso es preocupante, ahora podemos medir con mayor precisión y con distintos medios, un sistema que no arranca.

Por último, tres respuestas rápidas a la pregunta sobre ¿Cómo se relaciona la evaluación con la calidad?

1. Se relaciona con la medición de lo que pensamos que es calidad. En este sentido es importante revisar cuáles son los supuestos que dan sustento a nuestras definiciones de calidad y pensar si los diferentes actores estamos en la misma página. Es muy posible que este polisémico término se esté comprendiendo de diferentes maneras, lo que enturbia el diálogo nacional.
2. Es importante encontrar la manera de valorar (medir) cómo contribuyen los diferentes actores al aprendizaje y el desempeño en el aula/o fuera de ella. Esto en virtud de que el discurso del gobierno federal y los medios de comunicación se centró en la figura del docente. Es claro que el profesor tiene una participación clave, pero no es el único y se requiere hacer una mejor ponderación de los afluentes y factores del aprendizaje de los alumnos.
3. Tal vez aplica la frase del Dr. Robert (Bob) Birbaum quien hace muchos años dijo: necesitamos encontrar la manera de medir lo valioso, para poder dejar de valorar lo que sí podemos medir. Esta frase podría y tal vez debería ser el espíritu que anime la valoración de los elementos en

juego en el aprendizaje de los alumnos y el desempeño del personal del sistema educativo mexicano.

Por último, a manera de sugerencias a la luz de lo que se viene en los próximos años en el sistema educativo, se comparten algunas reflexiones. Dado que este año escolar se marca el inicio del Modelo Educativo 2018 y sus nuevos libros de texto, y que inicia un nuevo sexenio encabezado por el presidente López Obrador, es muy importante aprovechar el impulso anímico del nuevo comienzo y empezar a realizar valoraciones y mediciones cuidadosas de la forma en que se desarrollan los aprendizajes y se da el desempeño de los actores.

Un elemento que se ha propuesto desde hace años y que podría sacarse nuevamente a la luz es el de realizar valoraciones de desempeño y aprendizaje por escuelas (de manera integral) y considerando los elementos colegiados como el autoestudio y la reflexión colectiva. Esto deberá estar vinculado con elementos contextuales, que también participarían en la valoración, de tal manera que quede claro que la comunidad-localidad no solo es escenario de acción sino actor clave en el proceso y el conocimiento integral de su funcionamiento.

Finalmente, no queda más que agradecer la oportunidad de compartir inquietudes respecto al derrotero de la educación nacional y la manera en que se vincula con elementos de equidad.

# IV

## Evaluación de los aprendizajes y de los docentes en la educación básica





## Evaluación de los aprendizajes y de los docentes en la educación básica

Departamento de Investigaciones Educativas, Unidad Coapa del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CDMX, 1 de junio, 2018.

### Presentación

*Germán Álvarez Mendiola*<sup>29</sup>

La evaluación se ha convertido en una de las herramientas fundamentales de la operación del sistema educativo mexicano. Su fin principal, conocer el estado de la calidad de la educación y, con base en la información, tomar decisiones para mejorar, no siempre se ha logrado. Los instrumentos han cambiado y, en algunos momentos, sus fines se han desviado del objetivo principal. En el caso de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos, los resultados se llegaron a usar para generar una suerte de *ranking* de escuelas o para valorar el desempeño de los maestros con fines de promoción laboral. Recientemente, sin embargo, la evaluación educativa, especialmente de la educación básica, cuenta con mejores instrumentos, que permiten conocer con mayor precisión los aprendizajes de los alumnos y las condiciones escolares y contextuales que los explican.

La evaluación también se ha dirigido al profesorado y los instrumentos y propósitos han cambiado. De una evaluación poco rigurosa con fines de promoción escalafonaria se dio paso a una que pretendió servir para tomar decisiones sobre el ingreso, la promoción y la permanencia en la profesión docente. La premura, la improvisación y las deficiencias técnicas (que en el fondo expresan un problema de concepción sobre la evaluación) con que las evaluaciones docentes fueron aplicadas generó un estado de malestar que se expresó agudamente en movilizaciones sindicales en algunos estados de la República, en especial por sus implicaciones en la permanencia, las cuales fueron interpretadas por muchos docentes como una afrenta a los derechos laborales. Las evaluaciones buscaron resolver problemas, y, de hecho, su diseño apunta hacia ello, como seleccionar a los

---

<sup>29</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

mejores docentes para ingresar al servicio o para promoverlos hacia cargos directivos con base en sus méritos y desempeños, pero también generaron nuevas situaciones, algunas problemáticas, como la escasa existencia de nuevos puestos docentes, su función de mecanismos de selección por desigualdades previas o el desconocimiento de los criterios de evaluación por parte de los docentes.

El COMIE reunió en este foro a algunos destacados investigadores educativos para discutir éstos y otros problemas relacionados con la evaluación de los aprendizajes y de los docentes, en el contexto de las campañas electorales de 2018. Los lectores encontrarán un buen material para alimentar los debates actuales.

### Primer bloque:

#### ¿Cuál es su perspectiva sobre la evaluación del aprendizaje?

En los últimos 15 años, la presencia de la evaluación en el sector educativo de nuestro país se ha intensificado notablemente, de manera que ahora disponemos de más y mejor información sobre aspectos centrales del sistema educativo, entre los cuales destacan los aprendizajes alcanzados por los estudiantes. En todo el mundo, la evaluación de los resultados “inmediatos” de la educación tiene un lugar preponderante; de hecho, no es exagerado decir que lo que los niños y jóvenes aprenden durante su paso por la escuela suele ser juzgado como el indicador más importante de la calidad de un sistema educativo, aunque ciertamente no sea el único. Si lo piensan bien, en el campo de la educación todas las políticas públicas encuentran su justificación última en la contribución que puedan hacer al logro de los aprendizajes. El punto que quiero dejar asentado es que el derecho a una educación de calidad equivale finalmente al derecho a aprender. Quizás ello nos ayude a entender la importancia que se le ha dado a la evaluación estandarizada de los aprendizajes, particularmente en lo que va de este siglo.

Pero, una cosa es conferir importancia a la evaluación de los aprendizajes en tanto estos son la razón de ser del sistema educativo y otra muy distinta es creer que aplicando con mucha frecuencia instrumentos estandarizados y asignando consecuencias fuertes a sus resultados, la calidad del sistema educativo mejorará. En mi opinión, esta creencia ha dado lugar a políticas equivocadas de rendición de cuentas, que muy hondamente padecemos en la administración de Felipe Calderón y que han dejado secuelas difíciles de eliminar. Todavía hoy algunos actores se rasgan las vestiduras defendiendo la aplicación regular de pruebas de carácter censal como el mecanismo más sagrado no solo de rendición de cuentas, sino de exigibilidad del derecho a la educación.

---

<sup>30</sup> Centro de Estudios Educativos.

¿Qué propósitos persiguen las evaluaciones del aprendizaje y cuáles otros podrían o deberían considerarse en una política que priorice el mejoramiento de la calidad de la educación?

En nuestro sistema educativo conviven evaluaciones de aprendizaje con distintos propósitos. Algunas se diseñan para dar constancia o reconocimiento formal de que una persona posee ciertas características o cualidades (por ejemplo, los exámenes de certificación de medicina general o los de inglés como el Toefl). Otras evaluaciones se elaboran con objeto de ordenar a individuos y seleccionar a los más aptos, como es el caso de los exámenes de admisión al bachillerato o a la universidad. Algunas más pretenden identificar a los estudiantes más destacados a fin de ofrecerles estímulos para que se mantengan estudiando (las Olimpiadas del Conocimiento Infantil, por ejemplo). Y otras evaluaciones han sido desarrolladas para hacer socialmente visibles los logros o debilidades del sistema educativo y emprender acciones de mejora; entre estas últimas, las más conocidas son las evaluaciones nacionales PLANEA que se aplican a alumnos de distintos grados de la educación obligatoria, y las pruebas PISA que cada tres años, desde el 2000, permiten comparar la situación de México con la de otros países de distintos niveles de desarrollo. Hay evaluaciones internacionales menos conocidas en las que nuestro país ha participado en tiempos recientes, como Civics y las del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, que coordina la OREALC-UNESCO.

La aplicación periódica de pruebas nacionales (como PLANEA) e internacionales (como PISA) nos ha permitido dar cuenta de los avances o retrocesos en los resultados de aprendizaje de los estudiantes mexicanos, lo cual no es cosa menor.<sup>31</sup> Además, gracias a los análisis de la información generada por estas evaluaciones ha sido posible caracterizar con suficiente precisión la profunda desigualdad que distingue a nuestro sistema educativo, no solo en términos de los aprendizajes alcanzados por alumnos de diversos segmentos poblacionales, sino de la relación que las diferencias guardan con sus respectivos entornos familiares y con las condiciones de los servicios

---

<sup>31</sup> A este respecto véase Martínez Rizo, Felipe (2012). *La escuela y el futuro: alegato por la esperanza*. Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.

educativos a los que asisten. Respecto de esto último, permítanme hacer un paréntesis: si se quiere avanzar hacia el aseguramiento de una educación de calidad para todos en un país tan marcadamente desigual como México, es absolutamente necesario conocer la medida en que nuestras escuelas cuentan con condiciones básicas para su operación y funcionamiento. Les recomiendo le echen un ojo a lo que el INEE ha estado haciendo desde hace unos años en esta materia.<sup>32</sup>

Para atender la segunda parte de la pregunta diré que, en mi opinión, una política pública que priorice el mejoramiento de la calidad de nuestro sistema educativo no necesita desarrollar más evaluaciones estandarizadas del aprendizaje, ni tampoco requiere aplicarlas a más alumnos ni hacerlo más seguido. Si me preguntan dónde invertir recursos e inteligencia tratándose del futuro de la evaluación, sin lugar a duda mi apuesta sería por la formación profesional de los docentes y el acompañamiento cercano y continuo a su práctica, a fin de que las evaluaciones que ellos realizan en sus aulas tengan un carácter auténticamente formativo y sean vehículo no solo para mejorar los aprendizajes de sus alumnos sino la calidad de su propia enseñanza.<sup>33</sup>

### ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de los instrumentos de evaluación actuales y hacia dónde es deseable avanzar?

Sobre la calidad técnica de los diversos instrumentos estandarizados que se aplican en nuestro país, solo diré que es deseable que sean cada vez más congruentes con las pedagogías innovadoras centradas en el aprendiz. Se requieren nuevas formas de medir adecuadamente las complejas y variadas habilidades – académicas y no académicas – que se espera desarrollen los ciudadanos hoy día como consecuencia de su paso por la escuela. Creo que en este aspecto los marcos de las evaluaciones internacionales tienen mucho que enseñarnos.

<sup>32</sup> <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/ecea>

<sup>33</sup> Para una mejor comprensión de lo que esto significa, recomiendo ampliamente el libro de Pedro Ravela, Beatriz Picaroni y Graciela Loureiro, titulado *¿Cómo mejorar la evaluación en el aula? Reflexiones y propuestas para el trabajo docente*, del que la SEP acaba de tirar 500 mil ejemplares para distribuir entre las maestras y maestros de educación básica.

¿Qué piensa del uso que se hace de los resultados de las evaluaciones? ¿Considera que se aprovechan adecuadamente para informar el diseño de políticas públicas o para retroalimentar su implementación?

Respecto de los usos de las evaluaciones del aprendizaje, tengo la impresión de que sus resultados se han aprovechado bastante poco en el diseño de políticas públicas. O, para decirlo más correctamente, creo que no ha habido políticas públicas que se propongan atender efectivamente los problemas que esas evaluaciones revelan una y otra vez, y que no son otros que los bajísimos niveles de aprendizaje de la mayoría de nuestra población y la existencia de un sistema escolar que reproduce las desigualdades sociales, de manera tan grosera, que es posible estimar qué aprendizajes lograrán las niñas y los niños según el lugar en el que nacen.

En el pasado reciente ha habido, además, un mal uso de los resultados de las evaluaciones, en el sentido de que se han utilizado para tomar decisiones que no corresponden con los propósitos para los cuales fueron diseñadas. Seguramente muchos de ustedes recuerdan el uso que se hizo de los puntajes de las pruebas ENLACE para *rankear* a las 98 mil primarias del país, o para dar reconocimiento público a los mil estudiantes que lograron los resultados más altos o, peor aún, para distinguir a buenos y malos profesores según el promedio alcanzado por sus alumnos.<sup>34</sup> También hay un par de historias lamentables sobre el uso que se hizo de los resultados de uno de los exámenes de selección al bachillerato que aplica el Ceneval —el EXANI-I— para juzgar qué tan buena o mala era la calidad de la educación secundaria en las entidades federativas del país.

Las evaluaciones han generado información valiosísima que no se ha sabido aprovechar. Algunos culpan a los evaluadores. Yo digo que no les corresponde a ellos dar el remedio y el trapito, sino acompañar de manera mucho más efectiva la toma de decisiones de política educativa.

---

<sup>34</sup> Véanse, por ejemplo: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/12/el-presidente-felipe-calderon-en-el-reconocimiento-de-alumnos-prueba-enlace/>; <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/673821.html>.

Segundo bloque:

¿Cuál es su perspectiva sobre la evaluación de los docentes?

En el bloque anterior hice referencia a los pobres resultados de aprendizaje que están alcanzando nuestros estudiantes y a la aguda desigualdad que caracteriza a nuestro sistema educativo. Creo que es fácil estar de acuerdo con que, para atender esta situación, una de las muchas cosas que debemos hacer es mejorar la calidad de la enseñanza, lo cual significa fortalecer las competencias y las prácticas de los docentes, así como sus condiciones de trabajo.

En esta administración, la evaluación de los docentes para tomar decisiones sobre su ingreso, promoción y permanencia en la profesión se ha presentado, en el discurso y en la acción política, como el medio más importante para mejorar la calidad de la educación obligatoria y hacer efectivo el derecho de todos los niños y jóvenes a aprender.

Pero, como he dicho antes, las evaluaciones son solo una parte de la solución y lejos están de ser la más importante, máxime cuando se les ha tratado de usar no solo para juzgar la calidad de una profesión largamente desatendida, sino para ordenar el servicio docente mismo. Creo que no nos ha caído el veinte de que siendo la profesión docente una de las más relevantes para el desarrollo de nuestro país, la hemos descuidado gravemente. Me parece que urge revalorizarla. La elección del verbo no es gratuita. El diccionario de la Real Academia Española dice que “revalorizar” tiene dos acepciones; significa, por un lado, *devolver a algo el valor o estimación que ha perdido y, por otro, aumentar el valor de algo*. Creo que ambas acepciones aplican perfectamente a lo que como país necesitamos hacer en torno a la profesión docente. Me parece, también, que en la revalorización de la docencia como profesión puede ser clave el diseño de un sistema de incentivos y de evaluación cuyo objetivo, indiscutible y claro para todos, sea promover la mejora continua de las competencias y prácticas de enseñanza. No obstante, también creo que por delante de las evaluaciones –no importa cuán adecuados sean los instrumentos y procedimientos que utilicen–, requerimos fortalecer la formación inicial y continua de los docentes, como nodo central de su profesionalización (lo cual implica, por supuesto, apoyar de manera diferenciada y equitativa a las escuelas Normales y a otras instituciones formadoras).

Me parece correcto que el sistema de evaluación docente se preocupe por valorar el desempeño de quienes están frente a grupo para proveerles de retroalimentación y de acompañamiento pero, si ese sistema quiere contribuir efectivamente a mejorar la calidad de la educación, debe comenzar desde mucho antes para promover que accedan a la profesión, jóvenes con cualidades que permitan prever que serán buenos maestros, que reciban una buena formación para ello, y sean apoyados al comenzar a trabajar en las escuelas y a lo largo de su trayectoria en el sistema educativo. Hacia allá habría que caminar.

### ¿Qué opinión le merecen los concursos de selección como medio para el ingreso al servicio docente?

Estoy de acuerdo con los concursos de ingreso al servicio docente si se trata de distinguir a quienes, teniendo oportunidades similares de desarrollo y aprendizaje, se destacan por su esfuerzo y talento. Lo que realmente quisiera es que los concursos dejaran de hacer las veces de coladera de las desigualdades educativas previas. Todos queremos buenos profesores en las aulas, pero los buenos profesores — como los buenos médicos, ingenieros, arquitectos, economistas, etcétera — se van formando desde los primeros años de escuela y requieren de una formación profesional de calidad.

Mi percepción es que los concursos para definir el ingreso están siendo mejor recibidos que hace tres años. Creo que tiene que ver con el trabajo que se ha hecho desde distintos ámbitos para asegurar que los candidatos conocen los perfiles y parámetros, así como los instrumentos y procedimientos. Hay mejor comunicación... No obstante, sé que esto no ocurre en todos los estados.

También sé que los concursos no están teniendo los efectos deseados porque no está siendo real que todos los candidatos que han ganado una plaza están logrando ocuparla realmente. Tenemos un problema de desequilibrio entre oferta y demanda.

Y está el tema del desorden de plazas y plantillas docentes... Muy lejos de tener escuelas con equipos de profesores contratados de tiempo completo.

## ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de vincular las evaluaciones del desempeño docente con decisiones de carácter laboral?

No perder de vista que estamos hablando de la evaluación de 1 millón 475 mil 456 docentes de educación obligatoria.

Creo que para muchos es claro que si el sistema de evaluación docente quiere ayudar a cambiar los resultados de aprendizaje, entonces debe incluir la valoración de las prácticas de enseñanza. Para evaluar la práctica es indispensable tener claridad sobre lo que se espera de la enseñanza y lo que se espera de los maestros. Considero que construir estos marcos de referencia con la participación de los docentes hubiera sido lo más adecuado para comenzar, aun cuando implicara tomarse un tiempo bastante largo alcanzar consensos.

Con las modificaciones que propuso el INEE en 2016 al modelo de evaluación del desempeño se ha buscado: a) fortalecer su función formativa vinculada a procesos de formación antes, durante y después de la aplicación; b) ganar en contextualización y pertinencia, porque el Proyecto de Enseñanza se hace partiendo de la realidad del aula y de la escuela en la que labora cada docente evaluado; y c) hacerla más asequible porque el maestro desarrolla la mayor parte de la evaluación desde su propia escuela.

Entiendo que está concluyendo el periodo para presentar los Proyectos de Enseñanza, vamos a ver cómo funcionan...

En mi opinión, las evaluaciones del desempeño debieran ser un mecanismo voluntario y no obligatorio de diagnóstico y retroalimentación a la enseñanza; creo que, al ser voluntarias, la asociación de sus resultados con la asignación de estímulos y promociones sería mucho mejor recibida por los docentes y, por tanto, más efectiva.

Terminaría diciendo que, entre los efectos positivos de estos casi 5 años de evaluaciones docentes, está la conformación de grandes redes de profesoras y profesores que comparten dudas y soluciones. Hasta donde alcanzo a observar, los docentes están asumiendo un rol bien activo y se posicionan como interlocutores indispensables para que se tomen decisiones sobre su profesionalización y carrera.

## La evaluación de aprendizajes

Mis comentarios se basarán primordialmente en mis estudios sobre la práctica docente y escolar cotidianos.

### La evaluación en aula

La evaluación de aprendizajes se realiza primordialmente como evaluación en el aula por parte del maestro. Podemos distinguir entre la evaluación formativa de los alumnos, la calificación y la acreditación. En la práctica docente cotidiana, la evaluación formativa se realiza rara vez como un momento en sí mismo, más bien ocurre continuamente durante la marcha de la clase: el maestro lanza preguntas y los alumnos contestan, pide que hagan determinada cosa y pasando por las filas revisa cómo lo hacen; con base en estas realimentaciones toma decisiones sobre la marcha de su enseñanza.

Al mismo tiempo evalúa a los alumnos: quiénes levantan la mano, cómo son sus respuestas, quiénes trabajan y quiénes platican o qué errores cometen. Los alumnos reciben realimentación formativa, al ser o no aceptadas sus respuestas o al recibir determinadas indicaciones. En gran medida, el maestro suele basar las calificaciones en sus observaciones durante ese proceso y, junto con la revisión en cuadernos de los trabajos solicitados y entregados, las más de las veces solo se palomea la entrega oportuna y la limpieza de los mismos. La acreditación de la materia y del ciclo escolar se basan oficialmente en el cumplimiento de los requisitos de asistencia y de calificaciones.

En México no hay una cultura del test como en Estados Unidos. Se comenzó a promover con escaso éxito a partir de los años setenta y tuvo un auge importante cuando los resultados de los alumnos fueron incluidos en la calificación del maestro en el sistema de promoción horizontal de Carrera Magisterial. Entonces muchos de los maestros enseñaron a sus alumnos a responder exámenes de opción múltiple. Lo que sí había en México, en el nivel de educación secundaria, era una cultura del examen. A tal grado que nuestro colega Rafael Quiroz pudo afirmar en los años noventa, que los exámenes frecuentes eran el principal referente de enseñanza y de aprendizaje, el aliciente central para

---

<sup>35</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados

motivar a los alumnos, así como el recurso por excelencia para mantener la atención y disciplina.

Al hacerse obligatoria la secundaria se prohíbe expulsar alumnos y prácticamente reprobarlos de año. Las medidas no eran necesariamente equivocadas, pero hubiesen requerido de apoyos compensatorios para los alumnos, apoyos que nunca llegaron. Así que al maestro actualmente le quedan su capacidad didáctica y la exhortación al estilo de “échenle ganas”. Una anécdota elocuente sobre el cambio nos la compartió un prefecto de secundaria: “Antes los alumnos corrían tras el maestro –profe, profe déjeme entregar todavía este trabajo es que tuve un inconveniente–, hoy en día los profesores andan tras los alumnos –iéndale! entrégame algo como evidencia para que te pueda aprobar–”.

### La evaluación a gran escala

La evaluación de aprendizaje a gran escala, como PISA o PLANEA, indica a todos los actores del sistema –incluido nosotros los investigadores educativos– qué y dónde hay que mejorar. PISA nos muestra que aún países con un desarrollo socio-económico similar, pueden lograr mejores resultados de aprendizaje y PLANEA nos muestra las fuertes desigualdades en nuestro país. Pensemos en Telesecundaria: Si bien es cierto que la desigualdad proviene fuertemente del contexto socio-económico y cultural, la desnutrición y las escasas oportunidades de lectura, también es cierto que no se han hecho suficientes esfuerzos educativos para compensarlos, como mostraron los trabajos de mi colega Annette Santos, aquí presente. Un viejo vicio en las zonas rurales dispersas, son las constantes ausencias tanto de los maestros como de los alumnos. Con la intención de disminuir esta situación, algunos programas compensatorios han proporcionado sobresueldos a los maestros cumplidos, en donde su presencia es certificada por los encargados del comité de padres de familia. Por otra parte, estos programas otorgan becas que buscan favorecer la asistencia de los alumnos, en este caso, son los maestros quienes certifican su asistencia; pese a estas medidas compensatorias, en no pocos lugares se ha instalado un sistema de favores mutuos.

Aunque entre mis colegas están difundidas muchas críticas a las mediciones, por ejemplo: que no miden lo que se enseña y aprende en las escuelas, que

tienen un sesgo socio-cultural y étnico, además de que los alumnos no están acostumbrados a este tipo de tests. Muchas de esas críticas son acertadas, pero estoy convencido que la coincidencia en términos gruesos entre diferentes tipos de tests, nos indican que tenemos deficiencias graves.

Por otra parte, la tendencia a la evaluación universal de todos los alumnos mediante estas mediciones masivas es cuestionable. Sobre todo el abuso en el uso de los resultados, como ocurrió en Carrera Magisterial, que resultó teóricamente insostenible y, en la práctica, muy corrompida: Se otorgaban puntajes y estímulos financieros a los maestros, según los resultados de sus alumnos en las mediciones, como si éstos no dependieran primordialmente de contextos socio-culturales y aprendizajes previos. Además, la aplicación universal masiva no pudo garantizar la confidencialidad, se multiplicaban las simulaciones y los resultados eran poco confiables como mostró un trabajo de nuestro colega Eduardo Backhoff aquí presente.

Por eso me preocupa que uno de los candidatos presidenciales proponga “utilizar herramientas estadísticas para monitorear el aprendizaje de los alumnos y el impacto de la inversión educativa”. Probablemente los apóstoles de la medición y del rendimiento de cuentas universal, como *Mexicanos Primero*, convencieron a este candidato de que la salvación está en medir el valor agregado que cada maestro aporta al aprendizaje de sus alumnos durante el ciclo escolar, siendo mediciones que resultan ser sumamente complejas e inestables, y que suponen falsamente que el aprendizaje depende de un solo maestro.

## Los problemas de enseñanza y de aprendizaje

Sin embargo, la problemática de los usos de la medición no debe cegarnos para dejar de ver las grandes deficiencias en los aprendizajes de lectura, escritura y matemáticas de nuestros alumnos, obtenidas en diferentes mediciones; ya que, en muchos de los niveles de nuestro sistema educativo, la mitad de los alumnos no logra los aprendizajes mínimos.

Una valoración de la enseñanza que realizamos recién en aulas de primaria y secundarias en Ciudad de México, muestra lo siguiente:

En secundaria se observa, con cierta frecuencia, una pérdida de autoridad de los maestros. En cambio, la mayoría de los maestros de primaria obtuvo buenas categorizaciones en lo que respecta a su Práctica Docente en general, porque solían crear un ambiente de aprendizaje agradable, atienden a los niños y éstos participan en las actividades asignadas.

Sin embargo, cuando enfocamos la mirada hacia lo que enseñan y lo que los niños pueden aprender a partir de las actividades que les proponen, cambia el panorama. En la enseñanza del Español se enfatizan aspectos formales de la lengua escrita (ortografía, definiciones, formatos textuales) y la escritura se limita mayoritariamente al copiado de frases y de sinopsis desarrolladas por el docente en el pizarrón. En las Matemáticas, más allá de la enseñanza tradicional centrada en los procedimientos, identificamos que se ha incorporado el trabajo con materiales concretos y la resolución de problemas, no obstante, este trabajo es guiado en demasía y el sentido matemático del trabajo con los materiales se pierde a menudo.

## La evaluación docente

En 2012 había un consenso amplio en México de que hay que profesionalizar a los maestros y quitar el control del ingreso al magisterio, de manos del sindicato y de los gobernadores; incluso Alberto Arnaut uno de los críticos más pronunciados de los cambios laborales, estaba de acuerdo en ese punto. Y seguimos pensando que se requiere de un sistema confiable para seleccionar buenos maestros; nos queda claro que los exámenes de conocimiento actuales son insuficientes para juzgar la capacidad práctica de futuros maestros, por eso se pensaba en un sistema de tutorías durante el primer año de prueba del futuro docente, sin embargo, no hay año de prueba y las tutorías las más de las veces solo funcionan en el papel. El poder del sindicato y de los gobernadores sobre quienes obtienen un empleo sigue vigente, en muchos estados no se respetan las “listas de prelación” que indican qué candidatos obtuvieron los mejores puntajes en los Concursos de Oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente.

Respecto al sistema de evaluación de maestros en servicio, las posturas entre investigadores educativos son más divergentes. Para entender la

“Reforma Educativa”, que en su primera parte era una reforma laboral, hay que tomar en cuenta que se entrecruzaron tres políticas:

1. Se buscaba fortalecer la profesionalización docente
2. Había que encontrar un sustituto a Carrera Magisterial como mecanismo de promoción horizontal de docentes, es decir, conservando la misma función frente a grupo, con criterios que fueran más allá de la antigüedad.
3. Se buscaba restituir la rectoría del Estado, frente al sindicato.

Lamentablemente este último eje predominó. De ahí las prisas para instituir sin consultas suficientes, en un solo año, la reforma constitucional y la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como la presión de construir y aplicar, en un lapso de dos años, el nuevo sistema de evaluación, ante las movilizaciones magisteriales.

Esto queda más claro si comparamos lo que pasó con la evaluación docente en México y en Chile. Allá comenzó hace 13 años con un abanico de instrumentos variados como un examen de conocimientos disciplinares, el portafolio de trabajos del grupo; la evaluación de la práctica en aula mediante un video evaluado posteriormente por maestros expertos, la entrevista por un maestro par, etcétera, todo con fines exclusivamente formativos con programas focalizados hacia los maestros y escuelas con deficiencias. En estos 13 años han mejorado continuamente los instrumentos, por ejemplo, la entrevista por maestros pares, fue ajustada para que fuese más orientada a la práctica cotidiana y no a repetir los discursos del “deber ser docente”. Recién este año la evaluación, antes solo formativa, se usa también para pagar sobresueldos.

En México las cosas se hicieron al revés: Se inició como campaña punitiva con el fin declarado por la prensa de despedir a los maestros que obtuvieran por resultado “un desempeño deficiente”. Ante ello, muchos maestros de edad “tiraron la toalla”, buenos y malos... ¿era eso el objetivo oculto? Hubo una pésima comunicación hacia los maestros seleccionados en el primer año de evaluación sobre fechas, lugares e instrumentos.

Además, se diseñaron instrumentos de manera apresurada. Por ejemplo, la inclusión de casos en los exámenes de conocimiento que admitían, desde la experiencia de los maestros, varias respuestas verdaderas. Se ensayaron innovaciones sin probarlas antes de su aplicación: se solicitaba a los maestros

que subieran evidencias del aprendizaje de sus alumnos y una planeación didáctica argumentada y, por la cercanía de la fecha del año escolar, había que subir las evidencias antes de haber presentado la planeación.

Por otra parte, hubo mucho estrés para los docentes al tener que estar sentados ante computadoras en sedes lejanas a su hogar y escuela; en algunos estados, los maestros estuvieron frente a la computadora por ocho horas al juntarse el examen de conocimientos y la planeación didáctica argumentada en un solo día y, en algunos casos, con fallas en las computadoras, los programas y las conexiones. Finalmente, los resultados que se comunicaron a los maestros en forma de puntajes por dominios no decían nada sobre qué aspectos tendrían que mejorar, no hubo programas de formación y las tutorías no funcionaban. Si bien solo 8% de los docentes resultaron insuficientes en 2015, según los datos del Servicio Profesional Docente<sup>36</sup> —y ellos tienen dos veces más la oportunidad de presentarse en la evaluación anual— muchos fueron evaluados de manera injusta.

En un estudio que realizamos para el INEE, la gran mayoría de maestros calificados como “Insuficientes” por el Servicio Profesional Docente, no lo eran en nuestra observación de su práctica en aula. Muchas de las fallas arriba mencionadas han sido señaladas también por un estudio encargado por el INEE a la OREALC/UNESCO Santiago (2017)<sup>37</sup>.

Actualmente parte de estos problemas están superados: el plan didáctico se enriqueció con su puesta en práctica y las evidencias de aprendizaje se envían posteriormente. Esto tiene que realizarse de manera menos apresurada; en ediciones más recientes de esta evaluación, tanto la planeación didáctica, como las evidencias pueden subirse a la plataforma en la escuela misma (antes solo eran las evidencias las que podían subirse fuera de una sede de aplicación).

Pese a ello, subsiste un problema central que había señalado Alberto Arnaut en el Congreso Nacional de Investigación Educativa en Chihuahua en 2015: los maestros no están acostumbrados a redactar argumentaciones didácticas. No son parte de su oficio.

<sup>36</sup> Cf. Instituto Belisario Domínguez (2016). La evaluación del desempeño docente. De lo prometido a lo realizado. En *Temas estratégicos* (34). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

<sup>37</sup> OREALC/UNESCO Santiago (2017). *Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016. Informe final*. INEE. Serie Estudios e Investigaciones, México, <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/209/P1F209.pdf>.

Planean sus clases pensando, en la cabeza, no por escrito. Cierto que sí tienen que entregar planeaciones, pero lo cumplen como un requisito burocrático, copian los elementos del escrito de diferentes fuentes. Los buenos maestros son prácticos no escritores. En la comparación de resultados del Servicio Profesional Docente con el trabajo en aula de los docentes respectivos, arriba mencionado, de cinco docentes clasificados como destacados solo uno corroboró esta valoración en nuestra observación. Otros eran maestros que se habían aprendido el discurso de la reforma y manejaban el vocabulario de las competencias, pero su práctica era deficiente.

Desde la perspectiva de investigadores pedagogos, suena interesante que los maestros desarrollen un proyecto de enseñanza de manera argumentada, lo pongan a prueba en la práctica, y valoren los logros de aprendizaje. Puede ser un buen procedimiento para la formación y evaluación formativa de los maestros, pero pedir un escrito argumentado no es válido como instrumento central para la evaluación sumativa.

Sylvia Schmelkes (2013, p. 117)<sup>38</sup>, consideraba, tras la aprobación de la reforma constitucional en 2013, que en las evaluaciones de los docentes “hay un aspecto que no debe faltar, y es justamente el conocimiento de la forma como practican la docencia” y proponía “evaluaciones en situ”. Después resultó incosteable la observación y no resultó viable formar un gran número de observadores en poco tiempo. Se creía que los escritos de los maestros sobre su práctica, podrían sustituir la observación de su práctica.

A la vez, la gran ventaja de que esos escritos ahora se pueden realizar tranquilamente en casa y subir a la plataforma en la escuela, tiene un grave problema: El escrito puede ser apoyado por colegas o asesores, lo cual resulta interesante como proceso de formación, más no es un procedimiento válido para una evaluación sumativa individual con consecuencias salariales. De hecho, ya se multiplican no solo círculos de estudio de los maestros, también servicios pagados para fabricar los escritos. La “reforma” que comenzó bajo la bandera de premiar el mérito individual de cada maestro ha terminado en mercadería. Me acuerdo vivamente de las palabras de un maestro disidente que increpaba a

---

<sup>38</sup> Schmelkes, S. (2013). La evaluación del desempeño profesional docente. En R. Ramírez (Coord.) *La reforma constitucional en materia educativa: Alcances y desafíos*. (pp. 111-122). México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

los consejeros del INEE en el Congreso Nacional de Chihuahua: “¡pudimos con Carrera Magisterial, podremos también con el engendro de ustedes!”.

El asunto no es de fácil resolución, muchos maestros sí están de acuerdo en que se les evalué, mas no de esa forma, y muchos esperan poder recibir los sobresueldos prometidos. Es por eso que el SNTE jamás se opuso rotundamente a la “reforma”. Muchos de mis colegas señalan que en lugar de evaluar hay que fortalecer la formación docente. Sin duda, pero tampoco es de fácil resolución como muestran experiencias fallidas de la Dirección General de Formación Docente en sexenios anteriores.

¿Cuál es su perspectiva sobre la evaluación del aprendizaje? y ¿qué propósitos persiguen las evaluaciones del aprendizaje y cuáles otros podrían o deberían considerarse en una política que priorice el mejoramiento de la calidad de la educación?

Esta pregunta es muy amplia y debe contestarse tomando en consideración el propósito y tipo de evaluación del aprendizaje que se defina. Sin querer ser exhaustivo, podemos clasificar dos tipos de evaluaciones de logro educativo: 1) las evaluaciones de aula que realizan los docentes, con propósitos de verificar y calificar las competencias adquiridas por cada estudiante y 2) las evaluaciones externas al centro escolar que realizan instituciones nacionales e internacionales, con propósitos de evaluar la calidad de la educación que se imparte en el país o en una unidad geográfica más pequeña (ej.: estado, zona escolar).

Para el caso de las evaluaciones de aula que realiza el maestro, estas debieran centrarse en los siguientes aspectos. Primero, tener en cuenta que el propósito de estas evaluaciones es doble: formativo y sumativo. Las evaluaciones formativas deben tener el propósito de retroalimentar el aprendizaje de cada uno de los estudiantes en momentos específicos del programa de estudios correspondiente, a lo largo del ciclo escolar. La evaluación sumativa tiene el propósito de otorgarle una calificación a cada estudiante que refleje, lo más fiel posible, la medida en que cada alumno domina los aprendizajes esperados en cada asignatura.

Para que los propósitos de las evaluaciones de aula se cumplan, deben tener las siguientes características, en la medida de lo posible.

Primero, ser “auténticas”, es decir, que utilicen actividades evaluativas que se acerquen lo más posible a la realidad en la que los estudiantes utilizarán o aplicarán el conocimiento adquirido. En estos casos se recomiendan el uso de formatos de respuesta abierta, en la que el estudiante construya su respuesta, en vez de que la seleccione.

Segundo, el docente debe de tomar en cuenta los procesos psicológicos necesarios para que ocurran los aprendizajes significativos en las distintas

---

<sup>39</sup> Consejo Directivo de Métrica Educativa, A.C.

temáticas. Para ello es necesario utilizar modelos cognitivos capaces de dar cuenta sobre lo que el estudiante domina, o no, de las distintas competencias escolares. No basta con saber que el estudiante no es capaz de realizar una tarea específica, se requiere saber por qué no la puede realizar. En este sentido, es recomendable emplear el conocimiento que se tenga de las didácticas especiales, que son esenciales para poder explicar las etapas en que se desarrolla el aprendizaje en un campo específico de cada disciplina.

Tercero, es importante evaluar a profundidad los conocimientos y habilidades adquiridas por los estudiantes, lo que implica considerar la creatividad y el pensamiento crítico, además de la comprensión y la memoria. Con ello se combate la práctica común del aprendizaje por repetición y memorización, sin que se quiera decir que este proceso no sea importante para cualquier disciplina.

Cuarto, también hay que evaluar el grado de transferencia de las competencias que adquieren los estudiantes a situaciones distintas a las que se enseñó (las del salón de clases). La evaluación de los aprendizajes en situaciones novedosas ayuda a que el estudiante pueda comprender a profundidad los conocimientos y a transferirlos del salón de clases a condiciones de la vida real.

Quinto, evaluar la adquisición de otras habilidades distintas a las cognitivas, tales como las habilidades socioemocionales de los estudiantes, su motivación hacia el aprendizaje, sus intereses académicos y sus expectativas escolares. Esta información ayuda al docente a entender las particularidades de cada alumno y a aprovecharla para su beneficio.

Sexto, respecto a las evaluaciones con propósitos de certificación, es imperante que se transite a un sistema de evaluación (y calificación) de estudiantes que sea comparable en una misma asignatura y grado escolar entre un profesor y otro de distintas escuelas; que dé información útil para los estudiantes y padres de familia, y que sirva para tomar decisiones educativas, respecto al aprendizaje de los estudiantes.

Por su parte, las evaluaciones de aprendizaje externas al centro escolar, con propósitos de conocer la calidad de la oferta educativa de un país o de un sector, tienen características muy distintas a las del salón de clases. En términos generales, estas evaluaciones deben compartir las siguientes características:

Primero, el diseño y construcción de estos instrumentos son más sofisticados y, por lo tanto, más rigurosos; en consecuencia, requieren pasar por procesos y criterios que garanticen la validez y confiabilidad de los resultados. Esto implica que las evaluaciones tengan una amplia documentación, las hayan validado grupos de expertos (entre ellos, docentes de la asignatura y grado escolar correspondiente) y se hayan piloteado, depurado y calibrado con poblaciones similares a la destinataria.

Segundo, las evaluaciones de gran escala no deben restringirse a los aprendizajes memorísticos. No solo deben contemplar éstos, además deben evaluar competencias escolares que requieren de una alta demanda cognitiva, como es el caso de la comprensión a profundidad y la solución de problemas.

Tercero, dado que estas evaluaciones están destinadas a usarse en grandes poblaciones (por lo que se les denomina “de gran escala”), utilizan principalmente el formato de *opción múltiple* (que es fácil de calificar) en donde los estudiantes identifican la respuesta correcta. Sin embargo, cuando el recurso lo permite, también se puede utilizar preguntas de respuesta construida o semi-construida, de selección múltiple-múltiple y de redacción de textos cortos. Lo anterior requiere de expertos que califiquen las respuestas de los estudiantes (como lo hace PISA). Por supuesto, ello incrementa el tiempo necesario para evaluar a los estudiantes y los costos del examen.

Cuarto, el formato computarizado de las evaluaciones permite una variedad de preguntas, adicionales a las anteriores, como son los casos de los reactivos que requieren respuestas de ejecución o de diseño (incluso, verbales). Algunos formatos computarizados permiten calificar las respuestas de los estudiantes de manera automática.

Quinto, cada vez se utilizan más los modelos de evaluación llamados *adaptativos*, en los que los estudiantes responden solo algunas preguntas del total de una prueba, dependiendo de lo acertado de sus respuestas. Estos modelos de evaluación requieren de sistemas computarizados sofisticados, que ya existen comercialmente.

Sexto, un nuevo campo emergente de la evaluación del aprendizaje, conocido como Ingeniería de los *tests*, está desarrollando *generadores automáticos de reactivos*, que permiten generar cientos de preguntas isomorfas (conceptual y psicométricamente) y exámenes equivalentes para formatos computarizados o de lápiz y papel.

## ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de los instrumentos de evaluación actuales y hacia dónde es deseable avanzar?

Nuevamente, esta pregunta depende del propósito y tipo de evaluación de que se trate. Siguiendo la clasificación anterior, las evaluaciones que actualmente utilizan muchos docentes mexicanos en el aula son muy simples; carentes de validez de constructo; elaborados artesanalmente; que se desarrollan sin el apoyo de herramientas modernas, conceptuales ni metodológicas; solo sirven para “calificar” a los estudiantes y no tienen un uso formativo; no son equivalentes con evaluaciones de otros profesores de la misma asignatura y grado escolar; y, tampoco son consistentes cuando un mismo profesor las utiliza de una ocasión a otra.

En teoría, las fortalezas de las evaluaciones de aula son muchas. Solo por numerar algunas de ellas. Primero, son las que pueden mejorar el aprendizaje individual de los estudiantes, dado que se deben de diseñar con el propósito de retroalimentar su desempeño académico en el momento preciso en el que ocurre el aprendizaje. Segundo, las evaluaciones de aula deben de servir como un componente pedagógico que orienten al docente en el logro de las metas de aprendizaje de cada uno de los estudiantes y del grupo en general. Tercero, estas evaluaciones consideran el contexto en el que viven los estudiantes, así como las condiciones en el que se imparte la enseñanza y ocurre el aprendizaje. Cuarto, las evaluaciones que realizan los docentes tienen la posibilidad de utilizar distintos formatos de respuesta, distintos a la opción múltiple, lo que la puede acercar a la *evaluación auténtica*.

Sin embargo, está muy bien documentado la falta de conocimientos conceptuales y metodológicos de los docentes respecto a la evaluación del aprendizaje. La formación normalista (al menos la mexicana) adolece de muchas deficiencias al respecto, al igual que la formación docente que se imparte en otras instituciones de educación superior. Por lo anterior, sería deseable avanzar en la profesionalización de la evaluación de los docentes, incorporando asignaturas práctico-teóricas en sus respectivos planes de estudio.

Igualmente, sería deseable que el sistema educativo mexicano desarrollara lineamientos para evaluar el aprendizaje de los estudiantes, de manera tal que las calificaciones que otorgan los profesores a sus alumnos de fin de curso,

reflejaran el mismo logro educativo independientemente de la escuela, el profesor y el alumno.

En cuanto a las fortalezas de las evaluaciones estandarizadas de gran escala se pueden destacar las siguientes. Primero, pueden, o no, alinearse al currículo que se imparte en las escuelas, lo cual les da mayor flexibilidad dependiendo del propósito que se persiga. Segundo, permite comparar el logro educativo de los estudiantes de diversos países o de una misma nación, con el propósito de conocer la calidad de los servicios educativos ofrecidos, tomando como referencia los resultados que generan. Tercero, con esta información se pueden tomar decisiones de política educativa que atiendan los problemas que impiden que los estudiantes aprendan, además de rendirle cuentas a la sociedad, que exige cada vez mayor transparencia en la eficiencia de los recursos públicos.

En cuanto a las debilidades y aspectos que se deben atender para mejorar las evaluaciones de gran escala, se pueden priorizar las siguientes. Primero, el desarrollo y administración de este tipo de evaluaciones es muy costoso y su uso es muy limitado entre las autoridades educativas (principales destinatarios) y las autoridades escolares. Por lo general, el uso más frecuente es el mediático, que muestra las fallas del sistema educativo, pero no sus avances. Esto genera un clima de pesimismo y encono entre la población, que dura unos cuantos días en los medios de comunicación y, por lo tanto, en la agenda nacional.

Segundo, por razones económicas, estas evaluaciones se diseñan con reactivos de opción múltiple que, aunque no se limitan a evaluar conocimientos memorísticos, tienen limitaciones para poder evaluar competencias cognitivas más complejas, como son los casos del uso del conocimiento, el pensamiento crítico y la creatividad. Tercero, las evaluaciones de gran escala utilizan cuestionarios de contexto, cuyo propósito es conocer algunas de las características demográficas, económicas, académicas, motivacionales y actitudinales de los estudiantes evaluados. Sin embargo, las respuestas de los alumnos a estos instrumentos presentan muchos tipos de sesgo (ej.: deseabilidad social) que invalidan la información que generan.

Los avances recientes de las evaluaciones de gran escala apuntan en cuatro direcciones. Primero, el uso de formatos de preguntas distintos (complementarios) a los de opción múltiple, lo que requiere de evaluadores

capacitados, ante la imposibilidad de calificar las respuestas abiertas de manera automática. Segundo, el uso de la computadora para administrar los exámenes, lo que hace más efectiva, eficiente y flexible la evaluación del aprendizaje; desgraciadamente, también la hace más onerosa. Tercero, el uso de modelos adaptativos, que se basan en la Teoría de Respuestas al Ítem, que permiten optimizar los tiempos de evaluación sin sacrificar la validez de sus resultados. Cuarto, el uso de Generadores Automáticos de Reactivos, que permiten desarrollar una infinidad de evaluaciones equivalentes.

¿Qué piensa del uso que se hace de los resultados de las evaluaciones? ¿Considera que se aprovechan adecuadamente para informar el diseño de políticas públicas o para retroalimentar su implementación?

Esta pregunta se puede contestar de igual manera que las anteriores: ya sea que se refieran a las evaluaciones de aula del docente o las evaluaciones de gran escala externas a la escuela. En el primer caso, considero que la mayoría de los docentes solo evalúan a sus estudiantes con propósitos sumativos; es decir, para otorgarles una calificación. En el mejor de los casos, la retroalimentación que se le da al alumno es muy general (con la calificación) y de poco le sirve para mejorar aspectos puntuales de su aprendizaje. Sin embargo, el aspecto motivacional de obtener buenas calificaciones puede ser muy importante para los alumnos de mejor aprovechamiento; lo contrario no parece ser cierto para los estudiantes de bajo aprovechamiento, que no alcanzan a revertir su condición por el solo hecho de recibir notas bajas o, incluso, reprobatorias.

Respecto al uso de los resultados de las evaluaciones de gran escala y su potencial para orientar las políticas públicas, se puede decir lo siguiente. Primero, tanto los tomadores de decisiones, las autoridades escolares, como los mismos académicos especialistas en educación, desconocen los alcances y limitaciones de las evaluaciones y la forma de interpretar los resultados. En consecuencia, no se tiene una idea realista de los efectos de las evaluaciones, por lo que no se les da un uso correcto. El caso de ENLACE ilustra perfectamente esta situación, ya que se pervirtió por asociarla a estímulos económicos de los docentes pero que, sin embargo, la sociedad civil y algunos medios de

comunicación alentaban su uso. Lo mismo sucede con la idea de algunas organizaciones de la sociedad civil en insistir en las “bondades” de realizar evaluaciones censales en todas las asignaturas en todos los grados escolares, bajo la supuesta premisa de que “todos los estudiantes tienen el derecho de que se le evalúe”. Evaluar por evaluar no tiene sentido y, más que ayudar a mejorar la educación, la empeora.

Segundo, ni supervisores, ni directores escolares, ni docentes saben qué hacer con los resultados de las evaluaciones estandarizadas. Por principio, además de desconocer sus alcances y limitaciones, las descalifican con argumentos débiles. Por ejemplo, arguyen que, dado que sus alumnos no formaron parte de la muestra de estudiantes evaluados, los resultados carecen de validez. Igualmente, los docentes no tienen idea de porqué sus alumnos obtienen bajas calificaciones en las evaluaciones estandarizadas, toda vez que las que ellos otorgan pueden ser altas. Por otro lado, nunca consideran que ellos y sus prácticas pedagógicas tienen algo que ver con los bajos resultados de los aprendizajes de los alumnos. La responsabilidad del bajo aprovechamiento se le atribuye exclusivamente a factores externos a su ejercicio profesional (alumnos, padres de familia, carencias escolares, etcétera).

Segundo bloque:

¿Cuál es su perspectiva sobre la evaluación de los docentes?, ¿Qué opinión le merecen los concursos de selección como medio para el ingreso al servicio docente?

Los concursos abiertos para ocupar una plaza pública deben ser la única forma de poder ingresar a cualquier puesto público, y la docencia no debe ser la excepción. Los concursos con base en el mérito profesional de los docentes, si están bien diseñados, aseguran que al servicio educativo ingresen los mejores profesionales de la educación, lo cual es un derecho de los niños y jóvenes del país. Esta racionalidad se aplica a otras áreas de gobierno, como es el caso del sector salud; cualquier persona desea que los mejores médicos se encuentren en las clínicas y hospitales públicos y privados.

Los concursos de ingreso al sector educativo deben medir los conocimientos, habilidades y competencias pedagógicas y disciplinarias que son esenciales

para ejercer con éxito la docencia de las distintas disciplinas, en los distintos grados escolares, además de aquellas que se requieren para poder conducir el aprendizaje de grupos de estudiantes en el salón de clases, que se encuentran en distintas etapas de su desarrollo biológico, psicológico y social.

Las características de los exámenes de gran escala no permiten, por ahora, evaluar las capacidades prácticas didácticas, lo que es una limitación para poder seleccionar de mejor manera a los aspirantes idóneos. Sin embargo, aunque no es un consuelo, esta limitación también la tienen otras áreas disciplinarias de la administración pública.

### ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de vincular las evaluaciones del desempeño docente con decisiones de carácter laboral?

La mayoría de las instituciones evalúan a sus trabajadores de una manera u otra, pero en la mayoría de los casos lo hacen de manera informal o casual (por ejemplo, con la opinión del superior inmediato o con la apreciación de sus subordinados). En otros casos, como el servicio civil de carrera de Relaciones Exteriores se utilizan exámenes periódicos para poder ascender de un nivel a otro. El servicio profesional de carrera es una herramienta muy útil para reconocer el esfuerzo de las personas y poder administrar el talento humano. Si se hace bien, se cumple con este objetivo; si se hace mal, se pervierte y se corrompe el sentido y consecuencias de la evaluación.

Pertenecer a cualquier institución pública debe considerarse un privilegio que cualquier profesional debe de mantener con base en su buen desempeño, como trabajador de una institución que se financia con las contribuciones de los ciudadanos. Aunque la evaluación del desempeño de cualquier profesión es una tarea difícil de realizar de manera adecuada y justa, es importante que en todos los sectores públicos se avance en la materia. De otra manera, serán los criterios subjetivos, personales o gremiales los que se tomen en cuenta para decidir el curso laboral de los trabajadores del Estado. Esto ha llevado a que las plazas del sector público se vendan, se renten o se hereden; lo que es una práctica común de los países subdesarrollados.

¿Qué tendría que hacerse para que la evaluación sea una herramienta que considere al quehacer docente cotidiano y que tenga implicaciones sobre la calidad de la práctica de los maestros en el aula?

Toda evaluación, especialmente la que tiene consecuencias laborales, debe tener al menos las tres cualidades siguientes: 1) *solidez técnica*, es decir, que sea válida y confiable para el propósito que se le emplea, 2) *pertinencia profesional*, es decir, que los aspectos que se evalúen sean los más importantes e indispensables para el ejercicio de una profesión y 3) *validez social*, es decir, que la comunidad destinataria de la evaluación (en este caso, los docentes) la acepten como un proceso válido, justo y de utilidad para el mejoramiento de su actividad profesional.

El quehacer cotidiano se puede evaluar de dos formas: de manera directa o de manera indirecta. Para el caso de la docencia, la evaluación directa del ejercicio laboral de un profesor se puede hacer a través de la observación de la práctica docente en el aula, realizada por profesores pares capacitados, externos al centro escolar. Sin embargo, además de que es sumamente onerosa, esta evaluación puede ser imprecisa, sesgada y poco confiable. No obstante, estas limitaciones, la evaluación en el aula es la más aceptada y mejor valorada por los docentes.

Por otro lado, la evaluación indirecta se puede realizar a través de varios instrumentos. Este es el caso de los *portafolios*, que consideran una diversidad de evidencias de las mejores prácticas profesionales de los docentes, tales como: videos de clases, trabajos y tareas de los estudiantes, reportes de los directores, así como opiniones de los padres de familia y de los estudiantes. Los portafolios deben ser evaluados por docentes pares, bajo un esquema de rúbricas (formas específicas de calificar las evidencias). Sin embargo, los portafolios también tienen debilidades importantes. Tres de ellas tienen que ver con: 1) la capacidad de los docentes de filmar sus propios videos, de recabar evidencias y de armar un expediente razonablemente bien articulado, 2) la capacidad y objetividad de los docentes pares para evaluar, a través de rúbricas, de manera objetiva y consistente los portafolios de los profesores y 3) el inmenso trabajo que representa capacitar a miles

de evaluadores y realizar la evaluación de portafolios de cientos de miles de profesores de todo el territorio nacional.

Otras evaluaciones más indirectas del desempeño, como las que hasta ahora se utilizan en el Servicio Profesional Docente, le solicitan al docente evidencias que demuestren su maestría en ciertas competencias que todo profesor debe de poseer y utilizar en el salón de clases. Por ejemplo, una planeación de clases sobre un tema determinado, el diseño de una actividad evaluativa para conocer en qué medida sus alumnos dominan los aprendizajes esperados y una propuesta para resolver los problemas de aprendizaje que surgen día a día con sus alumnos.

Es claro que entre más indirecta sea la evaluación del desempeño, menor será su autenticidad y el nivel de validez de sus resultados. No obstante, se pueden diseñar evaluaciones indirectas de buena calidad, que cumplan razonablemente bien con su propósito. Por supuesto, también se pueden combinar componentes de evaluaciones directas e indirectas que se complementen mutuamente y que hagan más factible su implementación a gran escala.



## Impacto de las evaluaciones estandarizadas en el sistema educativo

Participación de *Antonia Candela*<sup>40</sup>

Primer bloque: ¿Cuál es su perspectiva sobre la evaluación del aprendizaje?

¿Qué propósitos persiguen las evaluaciones del aprendizaje y cuáles otros podrían o deberían considerarse en una política que priorice el mejoramiento de la calidad de la educación?

Las evaluaciones del aprendizaje en la actualidad, y sobre todo a partir de la incorporación de nuestro país a la OCDE, se han orientado a la producción y aplicación de instrumentos estandarizados (EXCALE, ENLACE, PISA) con el propósito de comparar las respuestas de alumnos de todo el país, a preguntas de opción múltiple, realizándose unas de manera muestral y otras catastral. A decir del INEE y de la Reforma Educativa del sexenio de Peña Nieto, se pretende aportar un referente como punto de partida para propiciar el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos y para orientar las políticas educativas.

A continuación, planteo algunas dificultades para lograr dichos objetivos y lo que podríamos llamar los impactos sociales sobre la educación, que según estudios realizados en varios países del mundo, tiene estas pruebas estandarizadas.

En primer lugar, las pruebas estandarizadas pretenden evaluar el aprendizaje de los alumnos, pero no toman en cuenta lo que se les enseña ni las condiciones en las que se imparte esta enseñanza. De esta manera se pone en desventaja a los sectores de la sociedad más desfavorecidos económica y socialmente, que son los que frecuentemente tienen apoyos educativos más deficientes. Estas evaluaciones individuales tienden a culpar a los individuos de los resultados de las pruebas, sin tomar en cuenta la calidad de la enseñanza y los contextos de desigualdad de la oferta educativa que son responsabilidad no de los individuos, sino del sistema educativo en su

---

<sup>40</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

conjunto. Esto es, se culpa a los individuos de que el sistema les proporcione una escuela con menos recursos y condiciones que a otros.

En segundo lugar, México es un país con grandes diferencias culturales y las modalidades por las que se expresa el conocimiento también son culturalmente diversas. La enseñanza tiene que tomar en cuenta esta diversidad y por tanto el aprendizaje también va a ser diverso, tanto en sus formas de expresarse, como en relación a los contenidos que pueden apropiarse. No se puede evaluar con pruebas estandarizadas iguales a los desiguales. Los instrumentos de evaluación con preguntas de opción múltiple son solo una de las formas de manifestar el conocimiento, que, en muchos casos, no es conocida por los alumnos. Los sectores indígenas y de comunidades rurales pobres, que son los más marginados educativamente en nuestro país y cuyo contexto social y familiar no desarrolla las competencias que la escuela valora como es la lectura, o que tienen más dificultades para entender el contenido de las preguntas y para responder a exámenes largos por escrito, son los que tienen más probabilidades de salir mal evaluados en las pruebas estandarizadas, generalmente no por incompetencia sino por partir de una lengua y una cultura que no es tomada en cuenta como referente para las pruebas.

La investigación educativa ha mostrado que el aprendizaje es parte de una práctica social ubicada histórica y culturalmente, y que depende de las condiciones locales en las que se produce (Lave & Wenger, 1991). Sin embargo, las pruebas estandarizadas tienden a descontextualizar el aprendizaje y evalúan con los mismos parámetros a un alumno cuya escuela tiene las mejores condiciones de enseñanza (buenos maestros, instalaciones apropiadas, etcétera) que a un alumno que estudia en una escuela que no tiene ni los medios materiales, ni tal vez los recursos de enseñanza adecuados. En congruencia con esto, y después de varios años de aplicar pruebas estandarizadas a nivel nacional, incluso el INEE ha concluido que los resultados de estas pruebas dependen en gran medida del nivel socioeconómico de los alumnos. Entonces, nos podemos preguntar ¿qué evalúan estas pruebas?

En tercer lugar, estudios internacionales han mostrado que la aplicación generalizada de las pruebas estandarizadas produce el llamado efecto Mateo, que consiste en el aumento de la desigualdad entre los alumnos, como uno

de los mayores impactos negativos sobre la educación. A nivel individual el mecanismo de marginación actúa de la siguiente manera. Un alumno que sale mal evaluado es etiquetado como un mal alumno, lo que también repercute en su autoestima y en lo que se espera de él (efecto Pigmalion). Por tanto, es muy probable que disminuya su desempeño educativo, lo que contribuye primero a aumentar la reprobación y después a incrementar la expulsión de los alumnos que obtienen peores resultados en las pruebas.

A nivel institucional, para que la escuela obtenga mejores resultados, es frecuente pedirles a los alumnos que salieron mal evaluados que no presenten el examen, o el de hacerlos que repitan el año para que así obtengan mejores resultados (Valenzuela 2002). Investigaciones realizadas en EU muestran que la reprobación aumenta hasta en un 60% la posibilidad de que un alumno sea expulsado de la escuela (Intercultural Development Research Association, 2001). Los resultados de las pruebas nacionales de lectura y matemáticas aplicadas por el INEE a escuelas primarias urbanas públicas y privadas, rurales, comunitarias e indígenas, muestran esta tendencia. Además, una escuela que sale mejor evaluada adquiere prestigio y, por tanto, posiblemente obtenga mayores recursos para su desempeño. El prestigio social hace que más alumnos acudan a ella, y por tanto, tiene posibilidad de hacer una mejor selección tanto de los mejores alumnos, como de los mejores maestros. En consecuencia, aumentarán sus posibilidades objetivas de obtener mejores resultados en evaluaciones posteriores y este es un efecto progresivo que tiende a aumentar la marginación de los más marginados. Como consecuencia de estos procesos ya es reconocido en todo el primer mundo, un aumento creciente de escuelas abandonadas.

De esta manera, la aplicación de pruebas estandarizadas o iguales a los desiguales y la comparación entre ellos con base en estas pruebas (a través de lo que se denomina ranqueo) es un mecanismo que ha conducido, en países tanto del primer mundo como EU, como en países con condiciones muy semejantes a las nuestras como es Chile y Brasil, al aumento de la desigualdad, tanto por escuela como por alumno. Estos sistemas permanentes de evaluaciones estandarizadas tienen, por tanto, el gran riesgo de actuar en dirección contraria a la equidad educativa al aumentar la distancia entre los sectores que tienen mejores resultados y los que tiene peores resultados en

las pruebas aplicadas, entre los más favorecidos económicamente y los más desfavorecidos económica y culturalmente (Martinic, 2003; Valenzuela, 2002).

Esto nos indica las limitaciones de la pretendida objetividad de las pruebas, y la importancia de hacer un esfuerzo por construir parámetros contextualizados a las condiciones sociales y culturales, y por relativizar los resultados de las pruebas estandarizadas que difícilmente miden el aprendizaje, pero sí contribuyen a marginar a los más marginados, afectando a la equidad educativa.

En la tercera pregunta apuntaré algunos elementos que deberían considerarse en una política que contribuya al mejoramiento del aprendizaje.

### ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de los instrumentos de evaluación actuales y hacia dónde es deseable avanzar?

Las evaluaciones estandarizadas son una necesidad cuando se quiere analizar todo un sistema educativo porque diseñan parámetros (*items*) que buscan comparar el desempeño educativo en diferentes medios, a nivel nacional e incluso internacionalmente. Entre las fortalezas de estas pruebas también puede considerarse que son un interesante punto de partida para realizar investigaciones, que estudien *in situ*, cuáles son los procesos educativos y las prácticas docentes que conducen a dichos resultados. Sin embargo, es indispensable considerar los impactos que estas evaluaciones pueden tener sobre la educación, para evitar que su efecto sea más negativo que positivo.

Además de los impactos que estas pruebas tienen sobre la equidad, que se analizaron en el punto anterior, analizaremos su impacto sobre las orientaciones pedagógicas y sobre el currículo nacional. La alta frecuencia de aplicación de este tipo de pruebas en las escuelas, junto con otro tipo de demandas administrativas a los docentes, inciden limitando el tiempo que tienen disponible para dedicarse a la enseñanza y por tanto, afectan también el aprendizaje. La aplicación de pruebas a los alumnos con el fin de evaluar a los docentes, propicia que los maestros se orienten a enseñar para la prueba y eviten ser descalificados, tanto ellos como sus escuelas. Por tanto, los contenidos que no son planteados en las pruebas, muchos de los cuales tienen que ver con el contexto local de los alumnos, o con algunas prácticas como las que requieren más tiempo para ser realizadas y que frecuentemente llevan a comprensiones

profundas del contenido, van siendo abandonados. La aplicación continua de estas pruebas se va convirtiendo en la práctica en el currículo real, sin poner a discusión su pertinencia pedagógica.

Por otro lado, estas evaluaciones se basan en ítems estandarizados que mantienen ocultos los modelos educativos, las políticas y los criterios culturales que promueven. La mayor parte de estos ítems son diseñados desde parámetros de la cultura occidental de los países a los que pertenece la OCDE (Manzi, 2004). Por tanto, las pruebas estandarizadas tienden a borrar el lenguaje, la cultura y la identidad comunitaria de los sectores sociales que no pertenecen a estos estándares. Sin conocer los criterios que orientan la construcción de los parámetros de evaluación (ítems y estándares), no se pueden identificar los modelos educativos que estas pruebas promueven, y por tanto, no se puede analizar lo que implica tener éxito o fracaso en las pruebas. Es reconocida la necesidad de interpretar adecuadamente los resultados de las pruebas de aprendizaje para tomar medidas que lo mejoren, sin embargo, sin información sobre los indicadores y los ítems, ni sobre la forma como se aplicaron las pruebas, no se pueden interpretar adecuadamente los resultados. La información sobre los criterios técnicos, los modelos y enfoques educativos implícitos en las pruebas, es indispensable para permitir el debate académico y para promover una política educativa.

Otra de las debilidades de las pruebas estandarizadas es que los resultados, basados en cortes diacrónicos, no permiten comprender los procesos de construcción social del conocimiento en las aulas, ni los factores que inciden en los resultados obtenidos. Sin conocer los procesos educativos que ocurren en las aulas no se tienen elementos para implementar medidas que mejoren la educación, y mucho menos se pueden obtener criterios generales que orienten las políticas educativas.

Podemos concluir que este tipo de evaluaciones impactan directamente en las orientaciones de política educativa y en los contenidos curriculares, pero al mantener ocultos los ítems y estándares que propician, no permiten analizar la manera como lo están haciendo. Tampoco dan información sobre los procesos educativos que conducen a ciertos resultados, y por tanto, no aportan información para adoptar medidas de política educativa que mejoren estos procesos.

¿Qué piensa del uso que se hace de los resultados de las evaluaciones? ¿Considera que se aprovechan adecuadamente para informar el diseño de políticas públicas o para retroalimentar su implementación?

En los puntos anteriores he planteado los impactos negativos que tiene el uso que se hace de los resultados de las evaluaciones: deterioro de la equidad, detrimento de la autoestima de los alumnos, imposición de un currículo oculto en las pruebas sin posibilidades de ser discutido. Por otro lado, también he planteado la imposibilidad de orientar las políticas públicas con base en los resultados de dichas pruebas, debido a sus limitaciones para aportar información sobre los procesos educativos que conducen a sus resultados.

A continuación, consideraré algunos elementos que desde mi punto de vista son indispensables para evaluar el aprendizaje.

La evaluación del aprendizaje tiene que realizarse en relación directa con la enseñanza y, por tanto, no puede desconectarse de las condiciones concretas en las que ésta se realiza en la diversidad de contextos socioeconómicos y culturales de México.

La evaluación de los aprendizajes debe ser formativa, por lo que tiene que articularse con las orientaciones de enseñanza y con las capacidades que antes y después de la enseñanza los alumnos puedan desarrollar. Es conveniente que las pruebas se consideren como una forma de expresar el conocimiento, que junto con otras formas de participación, permitan una mejor comprensión del contenido a los alumnos.

Las pruebas no pueden ser la única manera de expresar el conocimiento de los alumnos puesto que la facilidad para expresarlo pasa por tendencias culturales e incluso personales. Por eso, es competencia de los docentes, que conocen bien a sus alumnos, considerar el avance individual de cada uno de ellos en las diferentes áreas curriculares e incluso de desarrollo individual, cognitivo, tanto afectivo como social, tomando en cuenta las diferencias en los recursos de comunicación que cada uno de ellos puede ejercer con mayor facilidad. Tampoco es conveniente que las pruebas ocupen mucho del tiempo, ya de por sí escaso, que se dedica al trabajo educativo en las aulas.

De acuerdo a lo planteado considero que la evaluación de los aprendizajes tiene que estar predominantemente en manos de los mismos docentes, con excepción de algunos momentos del proceso de formación, como los de cambio de nivel educativo, en donde la comparación entre alumnos sea más relevante.

Segundo bloque:

¿Cuál es su perspectiva sobre la evaluación de los docentes?

¿Qué opinión le merecen los concursos de selección como medio para el ingreso al servicio docente?

Los concursos como medio de selección para el ingreso al servicio docente pueden ser un instrumento apropiado para estos fines, siempre y cuando se basen en criterios adecuadamente articulados con la formación que los docentes adquieren en las escuelas normales y en las universidades pedagógicas, así como si tienen relación con las prácticas educativas que los docentes van a tener que implementar en sus escuelas.

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de vincular las evaluaciones del desempeño docente con decisiones de carácter laboral?

En México, como en otros países, las evaluaciones estandarizadas a los docentes son la primera y más importante medida para imponer el concepto de “evaluación” en la Constitución mexicana, y para impulsar lo que se ha llamado una “educación de calidad” y la llamada “cultura de la evaluación”, a través de una modificación al artículo 3o constitucional para establecer un estatus laboral de excepción para los docentes, aun estando este en contra de la Ley Federal del Trabajo.

En la práctica, esta política de evaluación docente propuesta desde la OCDE, ha culpado a los maestros de los problemas educativos del país, sin tomar en cuenta las políticas oficiales ni las condiciones de trabajo de la mayor parte de los profesores. Durante este sexenio se llega al extremo de iniciar las medidas educativas oficiales de la mal llamada “Reforma Educativa”, promoviendo una evaluación masiva de los docentes de educación básica antes de que se hayan propuesto nuevos Planes, Programas, Libros de Texto o políticas educativas nacionales. Durante cinco años el gobierno estableció un proceso de continuo

acoso, descalificación y represión a los docentes, mientras que las nuevas propuestas educativas, responsabilidad del gobierno, solo fueron planteadas unos meses antes de que termine el sexenio.

Se asume que la evaluación universal a los docentes permite seleccionar a los mejores maestros, y por medio de premios (frecuentemente económicos) y castigos (que llevan a poner en juego su plaza laboral, aun pasando por encima de la propia Ley), se van a eliminar las prácticas inadecuadas y en consecuencia a mejorar la educación. Los resultados de las evaluaciones estandarizadas tienen un impacto sobre los recursos que recibe el docente y sobre su clasificación como idóneo o no idóneo, lo cual conduce al fenómeno de etiquetar a los docentes y pone en riesgo la permanencia en su trabajo, además de influir sobre su prestigio social. Estas evaluaciones iguales para los desiguales, como lo que ocurre con las de los alumnos, ignoran las condiciones de trabajo de los maestros e impactan sobre los maestros de sectores más desfavorecidos y de culturas que no son dominantes, incrementando de manera muy importante su marginación y aumentando las desigualdades educativas en el país. No se puede trabajar igual en una escuela unidocente de la sierra de Oaxaca o en una escuela privada de las Lomas de Chapultepec de Ciudad de México, ni los alumnos tienen los mismos conocimientos, ni son iguales los docentes que imparten clases, ni las condiciones de trabajo en cada una de ellas.

Sin embargo, tanto la SEP como el INEE, encargados de implementar esta política, han ignorado sistemáticamente los señalamientos de docentes, las fundamentaciones elaboradas por especialistas de diversas instituciones académicas nacionales (Rockwell, 2015), así como los estudios internacionales que muestran claramente que no hay ningún método eficiente para identificar a los buenos maestros. Ni la calificación académica, ni los incentivos económicos aseguran una buena educación. La evaluación de los aprendizajes de los alumnos favorece a las clases medias. Las pruebas de valor agregado no son confiables porque no pueden asegurar la semejanza entre el *pre* y el *post test*. En ocasiones, se finge una mala calificación inicial para mostrar avances significativos después de la enseñanza. La combinación de pruebas (valor agregado, de conocimientos, cualitativas, observaciones de la práctica) como las realizadas por la Fundación Gates (2013) tienen ciertas ventajas sobre

pruebas aisladas, pero son muy costosas y solo aportan resultados en zonas limitadas, además de que no muestran una adecuada correlación estadística entre las diferentes pruebas. Incluso Diane Ravick (2010), creadora de esta política de evaluación docente durante el gobierno de Reagan en EU, se ha convertido en una crítica acérrima de la misma y ha llegado a la conclusión de que esta es una política “empresarial” que utiliza terminología propia de la actividad empresarial (competencias, calidad, eficiencia), y que ha fracasado internacionalmente porque conduce a la privatización de la educación, al abandono de parte importante de las escuelas y al deterioro educativo de la mayor parte de la población.

En México, sectores de empresarios interesados en convertir la educación en un negocio lucrativo, como es la organización “Mexicanos Primero”, impulsan fuertemente esta política que, entre otros impactos, ha provocado la jubilación temprana de gran parte de los maestros más experimentados, perdiéndose así un gran acervo de saberes docentes sobre las buenas prácticas de enseñanza. Se propone sustituir a estos maestros con universitarios preparados académicamente, pero con desconocimiento del saber enseñar en las condiciones de las escuelas de educación básica, y que han mostrado poco compromiso con esa actividad profesional y terminan abandonando las escuelas.

Esta política claramente punitiva, por impactar en la seguridad en el trabajo con exámenes que no permiten identificar a los buenos maestros, ha atribuido un gran poder a los directores que, sin criterios para calificar a los docentes, han propiciado un aumento de la discrecionalidad, la corrupción y el revanchismo que descalifica a los docentes que no son sumisos a la autoridad. Las evaluaciones individuales y punitivas también propician la competencia entre maestros, y rompen con la colaboración y el trabajo colegiado que a nivel escolar y regional son elementos fundamentales para promover la formación de maestros en la práctica. El gobierno no ha proporcionado la retroalimentación que se ofreció para los docentes que no obtuvieran resultados idóneos, y las asesorías que los maestros pueden requerir se venden. Además, el empleo de evaluaciones que frecuentemente no son anticipadas con tiempo y el riesgo de perder la plaza laboral, también genera un clima de tensión en los docentes que, en ocasiones, se tienen que mantener con ansiolíticos para calmar la ansiedad que estas situaciones les producen y tratar de evitar que ello afecte a su trabajo con los niños.

El conjunto de estos impactos negativos sobre el trabajo docente ha conducido a una constante resistencia de los maestros de todo el país, tanto a la reforma en general, como a las evaluaciones estandarizadas. El gobierno ha respondido a estas luchas y resistencias de los docentes de gran parte del país tratando de promover un desprestigio social a su trabajo. Es bien conocido el efecto que el prestigio social de un profesionista tiene sobre su práctica, por lo que el desprestigio al que el actual gobierno de Peña Nieto ha sometido a los docentes tiene un fuerte impacto sobre su práctica educativa y sobre el trabajo que realizan con los niños. Pero este gobierno también ha reprimido a los maestros que se han movilizado, ha impuesto la presencia de las fuerzas del orden público en los espacios de la aplicación de las pruebas, ha despedido a más de 500 docentes, encarcelado a otros e incluso asesinado maestros en algunos casos. La resistencia que han mantenido los maestros de nuestra nación es un ejemplo para muchos otros países del mundo.

¿Qué tendría que hacerse para que la evaluación sea una herramienta que considere al quehacer docente cotidiano y que tenga implicaciones sobre la calidad de la práctica de los maestros en el aula?

Uno de los requisitos fundamentales para que una evaluación tenga un efecto sobre la práctica educativa, de modo que contribuya a mejorar la calidad de la educación, es que tenga credibilidad, esto es, que los actores educativos le otorguen un sentido positivo como contribución para mejorar su tarea educativa. Para esto, es necesario que la evaluación tenga legitimidad técnica y académica, pero, sobre todo, para que se vincule al trabajo cotidiano, para que los actores educativos se comprometan con ella y sus resultados sean retomados en la práctica, es necesario que tenga legitimidad social y política. Pero para que la evaluación contribuya a mejorar la calidad educativa es imprescindible también que las autoridades relacionen la evaluación con una política de mejoramiento y de financiamiento a los sectores que obtienen los peores resultados. Una evaluación sin legitimidad política corre el riesgo de solo servir para aportar datos que no tienen, en el mejor de los casos, ninguna repercusión en las prácticas educativas y, en el peor, que tienen

efectos secundarios que pueden dañar al sistema empeorando la educación a través de mecanismos de marginación y estrechamiento del currículo real que ya antes analizamos.

Para que la evaluación se vincule con las prácticas cotidianas en un país tan diverso como el nuestro, se requiere que las evaluaciones se descentralicen. Que se diferencien dependiendo de condiciones socioeconómicas y culturales similares de escuelas o zonas escolares. Pero además, desde mi punto de vista, es fundamental que las evaluaciones se centren en proyectos locales de mejoramiento pedagógico por escuela o por zona escolar, en vez de centrarlas en docentes y alumnos, y así tratar de evitar los efectos negativos que antes analizamos.

En la búsqueda de estudios que hayan mostrado resultados positivos para mejorar la educación y que, por lo tanto, aporten sugerencias rescatables encontramos los siguientes. En el estado de Campinas en Brasil (De Freitas, 2004), se ha implementado un tipo de evaluación que ha dado muy buenos resultados para mejorar la educación cotidiana. En este caso, de manera voluntaria los docentes y las escuelas de una cierta región con condiciones semejantes en cuanto a nivel cultural y socioeconómico deciden plantearse un proyecto educativo de cambio para mejorar su enseñanza en algún problema educativo sobre el que reconocen que tienen deficiencias. Los propios docentes son aquí los que deciden cuáles son los ítems que les interesa que sean evaluados, de acuerdo con el enfoque que tienen y los propósitos del proyecto educativo con el que pretenden mejorar su trabajo. Los estándares máximos se establecen respecto a la mejor escuela de la zona. Así, los resultados son significativos para los propios actores educativos, ya que responden a las necesidades concretas de información que ellos tienen, y son base para la reflexión colectiva y para la toma de decisiones sobre las medidas a tomar para mejorar la calidad de sus procesos educativos.

Otras propuestas sugerentes son aquellas que se centran en el fortalecimiento de la formación docente más que en su evaluación. El trabajo de Dylan Williams (citado en Rockwell, 2015), basándose en estudios cuantitativos complejos, llega a la conclusión de que la mejor formación de los maestros es la que apoya el desarrollo profesional siguiendo la trayectoria personal de cada uno

de ellos, sin pretender una homogeneización de las prácticas, ni promover cambios similares para todos. Williams propone promover comunidades de aprendizaje entre docentes, en las que se realicen observaciones entre pares, sobre la base de los criterios que definan los propios docentes observados, para construir conjuntamente soluciones a los problemas identificados por ellos.

Perrenoud (2014, citado en Rockwell, 2015) plantea que ningún sistema de control de la práctica de los maestros a través de la dirección escolar, de supervisores, inspectores, ATP o de evaluaciones externas que pretendan funcionar como rendición de cuentas ha dado resultados positivos. Con base en diversos trabajos de investigación y puesta en práctica de experiencias, este investigador propone un sistema de formación de docentes de primer ingreso con el acompañamiento de maestros de experiencia durante dos años al menos. Esta interesante propuesta muestra la gran pérdida que representa la jubilación temprana de tantos maestros con experiencia.

A continuación, plantearé algunos elementos que se pueden retomar para proponer una alternativa ciudadana que impulse un proyecto de mejoramiento de la práctica de enseñanza teniendo en cuenta, por un lado, las experiencias y estudios internacionales, y por otro, las condiciones de nuestro sistema educativo.

En México, además de una gran desigualdad socioeconómica existe una diversidad de contextos, ambientales, culturales y políticos que condicionan también la educación. Una alternativa educativa que tenga en cuenta a la ciudadanía y se construya desde abajo, tiene que partir de las escuelas, que es donde se ejerce la acción educativa. No puede ser una propuesta única que se imponga en condiciones tan diversas como son las de nuestro país.

Una alternativa a las evaluaciones estandarizadas para mejorar la práctica educativa es aquella que forma una **comunidad de práctica** con un compromiso compartido por todos los actores locales de una misma escuela: maestros y maestras, que son los que mejor conocen y pueden analizar las fortalezas y debilidades educativas que tienen para diseñar un **proyecto de mejoramiento pedagógico**, en el que se integren también las perspectivas de los alumnos, de las autoridades locales y de la comunidad de padres y madres de familia. En el diseño de estos proyectos de mejoramiento es conveniente considerar

los aportes de especialistas que han estudiado y probado los mejores avances didácticos para la enseñanza de determinados contenidos. Es importante que el proyecto incluya la formación docente en aquellos aspectos que colectivamente se hayan mostrado deficiencias, pero que no se pretenda una formación igual para todos los maestros sino que, por el contrario, se oriente a mejorar su práctica siguiendo las tendencias naturales de cada uno de ellos y, finalmente, que se cuente con apoyo de especialistas o con los avances en la investigación didáctica que permitan orientar las alternativas que se incluyan en un proyecto de mejoramiento pedagógico. En el caso de los docentes de primer ingreso es importante propiciar el acompañamiento permanente, cercano y confidencial de un maestro experimentado para formarlo en la práctica.

Es en relación con un proyecto de mejoramiento pedagógico elaborado colectivamente por la comunidad educativa, a través de los Consejos Técnicos Pedagógicos de cada escuela y de su entorno ciudadano local, como tiene sentido contemplar una evaluación. Es conveniente que estas evaluaciones se diseñen con apoyo técnico para analizar los avances logrados en los proyectos de mejoramiento. Estas evaluaciones se pueden resolver colectivamente en cada escuela, en relación con el proyecto educativo correspondiente para evitar divisiones y competencia entre los docentes, y lograr que los resultados de la evaluación sirvan para reajustar los proyectos escolares de mejoramiento educativo, y para implementar los apoyos formativos que se requieran. También considero importante que las evaluaciones no ocupen mucho tiempo, de manera que se dedique el máximo tiempo a la enseñanza para que se pueda profundizar en la formación crítica y reflexiva que requiere nuestra niñez.

En síntesis, considero que en vez de poner en el centro de los objetivos el desarrollo de una “cultura de la evaluación”, el desarrollo de proyectos colectivos de mejoramiento pedagógico a través de trabajo colegiado y solidario para apoyar al que tiene más dificultades, pongan en el centro de las propuestas a una “cultura del mejoramiento educativo” desde las escuelas, en la que se comprometan todos los actores educativos y que las evaluaciones se subordinen a la lógica de estos proyectos locales. El compromiso de nuestros docentes con la construcción de alternativas colectivas desde la escuela, permite soñar con un futuro en el que la educación defienda nuestras profundas raíces identitarias y asegure la equidad para las generaciones futuras.

## Referencias

- Bill and Melinda Gates Foundation (2013). Measures of Effective Teaching. Recuperado de: [http://www.metproject.org/downloads/MET\\_Ensuring\\_Fairand\\_Reliable\\_Measures\\_Practitioner\\_Brief.pdf](http://www.metproject.org/downloads/MET_Ensuring_Fairand_Reliable_Measures_Practitioner_Brief.pdf)
- Freitas, L. C. De (2004). Evaluación institucional y evaluación de sistemas: hacia un abordaje integrado, en *XIV Congreso Mundial de Ciencias de la Educación, Educadores para una Nueva Cultura*, Santiago de Chile.
- IDRA (2001) *Retention in grade: policy brief update*. San Antonio, Texas. Intercultural Development Research Association.
- Manzi, J. (2004). El rol de las evaluaciones estandarizadas en la elevación de los resultados educacionales en Chile. *XIV Congreso Mundial de Ciencias de la Educación, Educadores para una Nueva Cultura*. Santiago.
- Martinic, S. (s/f). Las representaciones de la desigualdad en la cultura escolar, mimeo, 14 pp.
- Perrenoud, Philippe (2014). Contrôler le travail des enseignants, délicat, complexe, coûteux, mais possible. En O. Maulini, y M. Gather Thurler (Dir.). *Enseigner: un métier sous contrôle. Entre autonomie professionnelle et normalisation du travail* [Enseñar: ¿una profesión bajo control?] (pp. 169-182). París: ESF.
- Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*. Nueva York: Basic Books, 283 pp.
- Rockwell, E. (2015). Contradicciones de la evaluación del desempeño docente: lo que muestra la evidencia cuantitativa. *Educación, Formación e Investigación, I* (1).
- Valenzuela, A. (2002). High-Stakes Testing and U.S. - Mexican Youth in Texas: The Case for Multiple Compensatory Criteria in Assessment. *Harvard Journal of Hispanic Policy*, 14, pp. 97-116.
- William, Dylan (2012). *Sustaining formative assessment with teacher learning communities*. Seattle: Kindle Direct Publishing.

V

**Los profesores del sistema educativo mexicano:  
formación, actualización y prácticas académicas  
en educación básica y media superior**





# Los profesores del sistema educativo mexicano: formación, actualización y prácticas académicas en educación básica y media superior

Universidad Pedagógica Nacional,  
CDMX, 6 de junio, 2018.

## Presentación

*Angélica Buendía Espinosa*<sup>41</sup>

La formación en educación y, particularmente, en las prácticas docentes y académicas, ha sido ampliamente estudiada por sus implicaciones teóricas y prácticas en el ámbito educativo. Se trata de un proceso que forma parte de la naturaleza de la tarea docente y que considera el reconocimiento del aprendizaje como un proceso constante que requiere de la interlocución con los otros. La formación ocurre en espacios escolarizados y no escolarizados y se espera que contribuya al mejoramiento de la práctica docente, por eso no tiene límites temporales, dado que cada experiencia de aprendizaje contribuye a la formación.

La formación de profesores en el sistema educativo mexicano, se ha traducido en el diseño e implementación de políticas educativas e institucionales, cuyo objetivo explícito ha sido mejorar la calidad de la educación que se imparte en los distintos niveles y modalidades. Generalmente, los procesos de formación se han asociado al esquema de evaluación de la docencia y, al mismo y tiempo, al reconocimiento material y simbólico de los profesores de nivel obligatorio y superior. Los efectos sobre la calidad de la docencia han sido variados, pero en general hay consenso sobre las bondades de la formación a lo largo de vida profesional de docente.

En este contexto, las contribuciones que enseguida se presentan versan sobre cuatro grandes cuestionamientos sobre la formación docente y las prácticas académicas en la educación básica y media superior. La primera de ellas cuestiona si es posible mejorar el sistema de formación y actualización docente implementado desde las políticas educativas, para los distintos

---

<sup>41</sup> Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

niveles educativos. Enseguida, se aborda la pregunta relativa a las acciones estratégicas que se requieren para mejorar dichos sistemas de formación y actualización docente. La pregunta tres versa sobre las tensiones que se generan entre los docentes y el sistema de formación y actualización. Finalmente, la cuestión ¿hacia dónde se debe orientar la formación y actualización docente?

## Participación de *Patricia Ducoing Watty*<sup>42</sup>

Con el fin de intentar responder a los cuestionamientos planteados, señalaré algunas premisas como punto de partida, a partir de las cuales bosquejaré de manera integrada — y no separadamente por pregunta — algunos tópicos que apuntan a la reflexión sobre aquellos.

A) En primer lugar, considero que el término de “actualización” debe eliminarse del discurso de la formación, debido a los siguientes planteamientos.

- a) La formación, de manera genérica, es un proceso que se inicia con el nacimiento, es decir, con la vida misma, y no se cierra sino hasta la muerte. La formación se encuentra ligada a la existencia del hombre porque concierne a la vida completa del sujeto.
- b) La formación se revela solamente como una prerrogativa exclusiva de los humanos, representada como la condición de posibilidad de lo posible. Ningún otro ser vivo tiene la posibilidad de formarse.
- c) Si aceptamos que la formación se encuentra vinculada a la existencia, como un proceso paralelo que corre a lo largo de la vida del hombre, podemos eludir el término de “actualización” en el discurso de la formación. Nadie se “actualiza” hoy, y para siempre, a fin de desempeñarse en la vida laboral durante 20, 30 o 40 años.
- d) Ningún profesional, ni ningún técnico y, menos aún, un docente puede afirmar que después de la licenciatura, de la maestría y del doctorado — o incluso de dos o tres doctorados — ya acabó de formarse. La formación permanece siempre en la incompletud, en el inacabamiento, en la falta.
- e) La formación para la docencia, al igual que la de cualquier otro profesional — médico, ingeniero, antropólogo, psicoanalista, entre otros — es una elección, es una alternativa del sujeto que opta voluntariamente por actuar sobre su propio desarrollo.

B) La formación refiere al trabajo que despliega cada sujeto sobre sí mismo. Los programas formales escolarizados de cualquier nivel y, específicamente, los destinados a adolescentes, jóvenes y adultos son solamente un dispositivo, un medio para que el sujeto se forme. Se forma quien asume un compromiso consigo mismo, al hacerse cargo de su propio proceso, asumiendo la

---

<sup>42</sup> Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

responsabilidad de propiciarse las condiciones favorables para su formación.

C) La formación para la docencia supone un proceso hacia la consecución de un proyecto personal, siempre inacabado, aunque a la vez, colectivo. Formarse es un verbo reflexivo, de ahí que el estudiante normalista, igual que los profesores de las escuelas normales, ambos, son los autores de su propia obra formativa. Por tanto, no hay formadores ni formados; los profesores no son los autores de la formación docente.

D) Podemos plantear, sin embargo, las dos caras de la formación docente: la inicial, desplegada en las escuelas normales, en tanto mediación a partir de la cual el estudiante se-forma, y la permanente, a cargo prioritariamente del docente, aunque también del Estado.

¿Cómo mejorar el sistema de formación y actualización docente? ¿Qué acciones estratégicas se requieren para la mejora del sistema de formación y actualización docente? ¿Qué tensiones se generan entre los docentes y el sistema de formación y actualización? ¿Hacia dónde se debe orientar la formación y actualización docente?

1. En relación con la formación inicial, se pueden vislumbrar varios retos para hacer del sistema normalista un verdadero subsistema de educación superior, semejante al de las universidades públicas, tecnológicos, etcétera.

- a) Un elemento relevante, que ha sido fuertemente cuestionado por diversos actores, alude al elemental saber disciplinar de los normalistas — señalan los críticos — siendo que este representa la puerta de entrada a la docencia, porque es innegable que todo docente asume, conscientemente o no, un fuerte vínculo con el saber.

La escuela normal no puede continuar reproduciendo la lógica compensatoria instaurada en el sistema educativo: la primaria compensa las carencias de los conocimientos y habilidades de los preescolares; la secundaria de los alumnos de primaria; la media superior de los de secundaria y así se continúa hasta los posgrados. Por tanto, es inaplazable la tarea que enfrenta la escuela normal: convertirse en un espacio donde se recree el saber disciplinar específico, a profundidad y actualizado, de acuerdo con cada una de las 16 licenciaturas que se ofrecen.

- b) La especificidad de la formación normalista, a diferencia de otras

formaciones profesionales, radica en el manejo didáctico-pedagógico de los contenidos a enseñar. El rasgo que distingue a un normalista de otro profesional de la educación o profesor de cualquier disciplina es su formación didáctica y pedagógica, a partir de la cual el docente se habilita para tomar decisiones en el aula con miras a la construcción de aprendizajes y la conducción de la enseñanza. Esta particularidad habrá que mantenerla, potenciarla y enriquecerla.

La escuela normal es la institución privilegiada que, desde su origen, ha sostenido la expansión de la educación básica en el país a partir del egreso de innumerables generaciones de docentes. De ahí el papel estratégico desempeñado por el normalismo en el desarrollo del sistema educativo, papel que deberá reeditar en un escenario innovador, atendiendo a las transformaciones sociales, culturales y económicas de la sociedad contemporánea y a las particularidades de la población que atiende.

2. La formación continua o permanente se puede plantear como una responsabilidad doble: por un lado, por parte del Estado y, por otro, por parte del docente (sea el mismo profesor normalista, sea el docente de preescolar, primaria, secundaria o bachillerato).

Nos referimos al Estado como una instancia que tiene a su cargo el compromiso de establecer las condiciones necesarias para que los profesores en servicio estén al día en relación con las reformas educativas, los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales, los cambios curriculares de la educación básica, los cambios en las políticas educativas, entre otros muchos asuntos. Sería deseable que en todo el sistema de la educación obligatoria y de normales se publicara electrónicamente, como lo hacen muchos países europeos, un boletín mensual con noticias, novedades, innovaciones, investigaciones relacionadas con el trabajo docente y la gestión de las escuelas.

La formación permanente de todos los profesores normalistas y docentes de la educación obligatoria debería ubicarse como un asunto de políticas de Estado y no estar sometida a los vaivenes de las administraciones gubernamentales.

Por lo que se refiere al profesorado de normal o de educación obligatoria, la formación permanente es una responsabilidad personal, un compromiso tanto individual como intelectual, es, en fin, una obligación de corte ético, a partir de la cual cada docente se hace cargo de su formación como un proyecto de vida.

La formación permanente de cada profesor es un proceso singular que se desarrolla a lo largo de la vida, y se inscribe en su historia personal, familiar, social y profesional, pero con el otro. En efecto, a diferencia de la docencia que se ejerce frecuentemente en la soledad, nadie se forma solo, se requiere del otro, del extranjero, de los otros: aquellas personas, aquellos grupos, aquellos colegas, alumnos, que no son yo.

3. La profesionalización de la planta docente de las escuelas normales no puede ser aplazada. Los profesores de las escuelas normales tienen que ser atendidos, cuidados, “tratados” y reconocidos como cualquier académico universitario respecto a varios tópicos:

- a) Carga horaria de docencia.
- b) Docencia de acuerdo con el perfil. No asignación arbitraria de las asignaturas a impartir.
- c) Priorización del trabajo académico y supresión de tareas administrativas.
- d) Tiempo para tutoría y acompañamiento a alumnos, y particularmente cuando estos van a prácticas.
- e) Tiempo para investigación, para intercambio interinstitucional, para estancias académicas.
- f) Licencias y becas para superación: estudios de especialización, maestría y doctorado en cualquier institución reconocida nacional o del extranjero.

4. La cierta resistencia al cambio por parte de todos los que somos profesores —y, en general, de los trabajadores inscritos en el mercado laboral— es común en los espacios institucionales. Este cambio se encuentra a menudo ligado a factores globales, coyunturales o colectivos, al conducir a transformaciones relevantes respecto a las prácticas y costumbres habituales y comportamentales, pudiendo generar ansiedad, miedo, tensión y desestabilidad en los sujetos. Por tanto, es de fundamental importancia atender, a través de la escucha, por parte de directivos y tomadores de decisiones las demandas, las quejas, los descontentos, las inquietudes.

Los docentes de cualquier nivel comparten valores, estilos de trabajo y, de manera genérica, una cultura escolar —horarios, ritmos, relaciones, rituales, prácticas— todos los cuales se ven cuestionados de cara a las transformaciones curriculares, de gestión, de políticas, de evaluación, etcétera. De ahí, que la conducción al cambio debe visualizarse como una oportunidad para refrendar

el compromiso de la docencia y permitir el diálogo en el que los profesores normalistas expresen sus iniciativas.

5. La escuela normal, como toda institución de educación superior tiene que desplegar las funciones sustantivas asignadas desde 1984, cuando toda la formación normalista se ubicó en el nivel de licenciatura. Aludimos particularmente a las dos nuevas tareas que le fueron estipuladas y que, lamentablemente, no han prosperado suficientemente: la investigación y la difusión.

La docencia en el sistema normalista debe nutrirse y renovarse permanentemente con base en la investigación: el profesorado normalista debe participar en investigaciones (con colegas normalistas y universitarios) para recoger las aportaciones recientes de su campo disciplinar y pedagógico, e incorporarlas en sus quehaceres académicos.

La escuela normal debe atender de manera prioritaria la formación en investigación de sus profesores, tarea que no se ha enfrentado de manera consistente. La relación con las universidades ha sido iniciada en algunas escuelas normales, pero no se ha generalizado. El vínculo con aquellas puede ser visto como una estrategia relevante para convocar al profesorado normalista a la investigación, al diálogo y al trabajo interdisciplinar y colaborativo.

Las escuelas de prácticas deben recuperar su función como instancias de innovación, de investigación, de experimentación, conforme al proyecto fundacional de la escuela normal desde el siglo XIX.

En síntesis, mi propuesta refiere a la refundación de la formación de profesores, considerando las especificidades de los niveles de intervención, de las funciones y tareas correspondientes, y de las disciplinas, a fin de recuperar el estatus otorgado con anterioridad a la escuela normal y a los profesores normalistas, así como a los docentes de básica en servicio.

## ¿Cómo mejorar el sistema de formación y actualización docente?

La formación y la actualización docente son espacios que deben analizarse pues, en rigor, no constituyen un sistema articulado y coherente que tenga un proyecto claro y funciones definidas sino que representan la suma de instituciones encargadas de distintas parcelas, con proyectos variados y, en ocasiones, contrapuestos que difícilmente llegan a tocarse, ya no digamos a articularse. Analicemos someramente los dos grandes campos que lo constituyen:

1) **La formación inicial** para maestros de preescolar y primaria, era, hasta hace muy poco, una facultad exclusiva de las escuelas normales encargadas por ley de esta función. La contratación de maestros exigía, también por ley, el título normalista para atender la docencia de preescolar y primaria. Esta característica fue perdiéndose paulatinamente y otras instituciones empezaron a asumir — primero de manera tangencial y después abiertamente — la función de formar maestros para la educación básica, tal es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) que pasó de atender la nivelación pedagógica del magisterio (obtención de licenciatura para maestros en servicio que no contaban con ella) a ofertar directamente licenciaturas de preescolar y primaria a jóvenes egresados de bachillerato.

La importancia de las escuelas normales sobre la formación inicial de maestros empezó a cuestionarse de tiempo atrás, pero de manera más clara a partir del 2006 con la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), propuesta de Elba Esther Gordillo y el gobierno calderonista, que abrió las puertas de ingreso a la docencia a jóvenes con formaciones distintas a la normalista. Los ataques a estas instituciones fueron en aumento y en el marco de la Reforma Educativa 2013 se recrudecieron, al grado de declarar que;

...los programas de mejora instrumentados en los últimos 28 años, no han logrado impactar en el cambio de las prácticas docentes en las instituciones formadoras de docentes, reconociendo que se han apoyado aspectos de infraestructura física y tecnológica, sin contar con programas

<sup>43</sup> Universidad Pedagógica Nacional.

efectivos de mejora del profesorado y de prácticas educativas en las aulas que eleven sustancialmente la calidad en la formación docente (Documento base. Foros sobre Educación Normal, 2013, p. 3).

Los 28 años hacen referencia al periodo en que las normales elevaron sus estudios a nivel terciario y la aseveración de ser instituciones impermeables al cambio justificaba plenamente la propuesta de la reforma contenida en la Ley del Servicio Profesional Docente: que otras instituciones de educación superior participaran en los procesos de formación inicial de maestros.

Las declaraciones subsecuentes de las autoridades fueron en ese sentido, a través de frases como:

“Terminó el monopolio de las normales como semilleros de maestros, pues a partir del presente año cualquiera que tenga una licenciatura distinta a la docencia podrá concursar por una plaza” (SEP).

“La educación inicial de los maestros ya no es únicamente responsabilidad de las normales, lo es también, a partir de la Reforma, de las universidades. Hoy, cualquiera que tenga un título de licenciatura se puede presentar al examen para ser maestro, y si obtiene el puntaje adecuado, puede ser maestro” (Aurelio Nuño Mayer, titular de la SEP).

Así, una parte importante del sistema de formación de maestros, ha sido vulnerada por una política que en los hechos tiende a su destrucción, independientemente del discurso. Las escuelas normales sufren una drástica disminución de matrícula de nuevo ingreso, enfrentan exigencias cuya organización centralizada les impide atender y son objeto de cambios curriculares implantados arbitrariamente.

Queda entonces pendiente un análisis profundo sobre la importancia de la formación inicial en escuelas específicamente destinadas para ello.

2) En cuanto a la **formación continua**, las políticas aplicadas han sido muy erráticas en su mayoría, seguramente porque parten de concepciones equivocadas sobre el maestro, y porque, en los hechos, este campo de formación se constituye en espacio de poder de instancias administrativas y grupos de burocracia.

La formación continua ofertada por la SEP se fue consolidando a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, donde se vinculó el concepto de profesionalizar al docente y el sistema de reconocimiento al mérito expresado en el programa de Carrera Magisterial

Actualización controlada por el Estado, en función de las prioridades de este, estrechamente ligada a carrera magisterial y acordada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que dio origen al Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) y a los Centros de Maestros que son parte del programa. Posteriormente, el PRONAP se convirtió en Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica.

La transferencia de la operación de los servicios educativos a los estados, en momentos en que el nuevo sistema de estímulos provocaba una gran demanda docente de ofertas de actualización, llevó a la proliferación de cursos desde diversas instancias del sistema educativo y fuera de él, que se intentó controlar centralmente sin mucho éxito. Esta situación se reforzó con la exigencia del Programa Escuelas de Calidad que plantea la necesidad de incluir acciones de actualización desde la escuela misma.

En estas condiciones, el lograr que la actualización permitiera el mejoramiento continuo de las prácticas educativas de los profesores no fue necesariamente un cambio logrado, como lo reconocían las mismas autoridades en su momento:

...los cursos se diseñan, imparten y evalúan bajo la lógica de asegurar puntajes a los maestros, sin un propósito educativo ni de desarrollo profesional. Por ello, el alto costo invertido en recursos humanos, materiales y financieros para producir y ofrecer esos cursos, no se corresponde con los escasos (o tal vez nulos) efectos que han tenido en el desarrollo profesional de los maestros y en la mejora de los resultados del sistema educativo (SEP-SEByN, 2003, p. 25).

Además, reconocen también el peso pernicioso de lo que llaman la “tercera oferta”, consistente en una diversidad de cursos que imparten las autoridades educativas de cada estado, elaborados por los grupos técnicos de las entidades, que “más que apoyos académicos y pedagógicos constituyen una presión para los maestros y escuelas” (*ibid*, p. 49).

Pero a partir del 2006, la actualización toma un nuevo cariz; en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) se enfoca en la adquisición de competencias y se deposita en una serie de instituciones de educación superior y centros de investigación para que la atiendan a través de distintas modalidades: presenciales y en línea. La formación en servicio se convierte en un menú a la carta contenido en los Catálogos Nacionales de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio armados con propuestas variopintas de instituciones de educación superior públicas y privadas, que enviaban su oferta a consideración. Una oferta de calidad heterogénea y de carácter optativo para los docentes que participaban en ella fundamentalmente por su valor para Carrera Magisterial. Junto a ello una capacitación general y en cascada vinculada a la RIEB a través de diplomados.

En todo ello, prevaleció la dispersión de la oferta y una visión centralizada de lo que requieren los maestros como conocimiento que los actualice.

A partir del 2013, en el marco de la Reforma Educativa, la formación continua se ha convertido en la tierra de la tecnología y la imposición. Una serie de cursos en línea entre los que los maestros deben elegir pues están vinculados al Servicio Profesional Docente y la evaluación del desempeño, cursos que supuestamente, cubrirán las carencias detectadas en dicha evaluación. El avance se mide en números de maestros “capacitados” por esta vía y así, para 2017 se dice que se capacitaron 147,309 docentes cumpliendo un 114% de la meta propuesta (Estrategia Nacional de Formación Continua SEP, 2017). Se generan también una serie de cursos vinculados al Nuevo Modelo Educativo con los que, se supone, se capacitará en el enfoque del modelo, iniciando por lo que llaman aprendizajes clave.

No es posible negar la magnitud de la tarea dada la dimensión numérica de maestros en servicio, pero es necesario señalar algunas de las concepciones que están en la base de las propuestas implementadas y que, a mi juicio, deberían ser revisadas:

- Están siempre vinculadas a la necesidad de un cambio de paradigma educativo por parte de los maestros en función de una Reforma Educativa. Estas han sido constantes y se espera que los cambios en los docentes sean inmediatos, aunque la investigación educativa se ha encargado de mostrarnos que todo cambio requiere tiempo para consolidarse.

- Se han centrado en la actualización o capacitación, considerando que a través de estas acciones se alcanzará la profesionalización de los docentes. Sin embargo, cada uno de estos conceptos tiene una connotación diferente y no necesariamente están vinculados.
- El punto de partida de todas las propuestas son las carencias de los docentes; es decir, se desconocen e ignoran los saberes que estos han construido en su experiencia.
- Se piensa el desarrollo profesional como cuestión de competencia técnica, de modelos a aplicar.
- Se obvian los contextos reales de trabajo.
- Se desconoce la diversidad del trabajo docente.
- El maestro es objeto y no sujeto del proceso.
- La actualización así considerada se ha convertido en una sobrecarga de trabajo que resta tiempo para la docencia. Retomando las palabras de Elsie Rockwell es una suma de ocurrencias.

Para cerrar este punto es necesario reconocer que la formación inicial y continua de los maestros y las acciones que se trazan acerca de ella tienen detrás un proyecto social, educativo y político, que la convierten en un campo de disputa por el poder.

Que la discusión y la propuesta se han visto constreñidas a sus aspectos operativos poniendo el énfasis en el cómo, en lugar de poner en primer plano el qué y para qué; con ello se ha privilegiado su instrumentación, dejando de lado el contenido y obviando también definiciones importantes: ¿qué tipo de maestros queremos?, ¿qué profesión docente se debe consolidar?, y ¿qué tipo de formación es la que se requiere para alcanzar la profesionalización del magisterio, o en su caso, consolidarla?

Mejorar un sistema de formación tan complejo y diverso requiere recuperar las experiencias pasadas y buscar la articulación de instancias y proyectos, reconociendo las particularidades de cada una.

### ¿Qué acciones estratégicas se requieren para la mejora del sistema de formación y actualización docente?

Retomando lo señalado en el párrafo anterior, es necesario definir un proyecto educativo incluyente donde los maestros sean tratados como profesionales; los formadores de docentes de las escuelas normales y los maestros de

educación básica en funciones tienen una experiencia que conviene recuperar. Un proyecto que recupere la historia mirando al futuro del que los docentes se apropien y participen de su construcción. La investigación educativa y la historia de la educación nos han mostrado que el maestro es el filtro por el que pasa cualquier propuesta y su compromiso social con un proyecto educativo es indispensable para que este prospere.

Para consolidar un sistema de formación fuerte, resulta indispensable recuperar los aportes de instituciones con una larga trayectoria y experiencia, dedicadas específicamente a la formación de educadores: las escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional. Hacen falta redefiniciones conceptuales sobre el tema de la formación y sobre su operación institucional; pero insisto, hay una historia y una experiencia de la que es conveniente abreviar.

Se requiere entonces hacer un corte de caja sobre las acciones realizadas en el llamado Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para maestros de Educación Básica buscando la manera de articular acciones entre dependencias que han mostrado experiencia y un proyecto claro de formación (UPN y normales). No duplicar acciones y considerar a las instituciones expertas en el tema.

Es conveniente acabar con la separación que ubica en las normales la formación inicial pero ya no tiene injerencia en la formación continua de sus egresados. Las parcelas en la formación, de las que hablamos anteriormente, rompen con la continuidad de los procesos de formación y desperdician experiencia acumulada. Las instituciones formadoras de docentes deben ser el eje de la formación de maestros en sus tres vertientes: inicial, formación en servicio y desarrollo profesional (estas dos consideradas: formación continua).

Fortalecer estas instituciones permitiría destinarles recursos que actualmente se canalizan a instituciones privadas que atienden al magisterio a través de cursos en línea y que absorben una buena cantidad de dinero público para ello.

Una política que se ha discutido de tiempo atrás, pero que ha resultado complicado concretar, es la de considerar la escuela como el espacio para la formación en servicio. Esta idea se retoma nuevamente en la actual Reforma Educativa a través de la estrategia denominada Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) que contempla apoyo, asesoría y acompañamiento y

que básicamente desarrollarán los Asesores Técnico Pedagógicos (ATP), figura que surgió tiempo atrás para el acompañamiento a los proyectos de actualización diseñados por las instancias estatales respectivas y que ahora se ocupa de desarrollar las funciones del SATE.

La idea de enfocarse en la escuela para fortalecer la actualización docente es interesante y habría que trabajarla más a fondo, pues permitiría recuperar los saberes docentes y construir un trabajo colectivo en torno a problemáticas vinculadas al trabajo escolar concreto.

Importa también recuperar la conceptualización de brindar una formación continua diferenciada dependiendo de las distintas fases en que el docente se encuentre en su trayecto profesional, acabando así con la práctica de brindar ofertas iguales a personas con experiencias laborales y trayectorias distintas. Presentan necesidades distintas de formación los maestros principiantes que los ya consolidados. En este sentido, es también conveniente pensar que en los años recientes han ingresado al servicio un gran número de jóvenes sin formación pedagógica y para la enseñanza, pues corresponden al ingreso por un examen que define su “idoneidad” para ser maestro. El programa de acompañamiento por tutorías ha sido un fracaso y una simulación que no se concretó. Revisar la condición de estos jóvenes es necesario para brindar un acompañamiento en su inicio a la docencia.

Finalmente, y sin agotar las posibles estrategias, hay que recordar la diversidad de contextos sociales y culturales en que los maestros trabajan, lo que los lleva a enfrentar experiencias profesionales muy distintas. Las políticas homogéneas para la formación docente deberían desterrarse y considerar en las propuestas la diversidad de contextos de trabajo, de docentes y de exigencias educativas.

### ¿Qué tensiones se generan entre los docentes y el sistema de formación y actualización?

Es innegable que la actual Reforma Educativa ha exacerbado contradicciones y generado tensiones en relación con el sistema de formación y actualización. En primer lugar, porque actualización entendida como tomar cursos en línea para cubrir requisitos de permanencia en servicio es quitar todo sentido formativo a la acción y convertirla en un acto punitivo.

En segundo lugar, porque estas demandas a los maestros se han sumado a otras generadas por la Reforma Educativa, que les quitan tiempo para dedicarse a su trabajo educativo. El trabajo del maestro ya no puede centrarse en la enseñanza a sus alumnos por estar atendiendo múltiples requerimientos vinculados a los componentes de la Reforma entre los que se encuentran las acciones de “formación” o “actualización”.

Como ya se ha señalado, las concepciones en la base de esta propuesta desconocen los saberes docentes, consideran la formación acumulativa y meritocrática, y sus acciones no tienen ningún impacto en su trabajo. Esto lo saben los maestros y cumplen de manera formal o buscan subterfugios para hacerlo. Un ejemplo interesante es el de un reciente curso de actualización en línea que los profesores debían cubrir para obtener su liberación de vacaciones al final del ciclo escolar. Era un saber a voces que se podía pagar a un sitio web que lo realizaba y extendía la constancia necesaria para irse de vacaciones. Así, la propuesta de actualización que se funda en presiones para cumplirse (liberar vacaciones, otorgar ascensos, etcétera) se traduce en procesos de simulación y no de aprendizajes docentes.

Un aspecto que es necesario señalar, entre las tensiones generadas por una reforma que se ha impuesto por la fuerza de la autoridad y no por el convencimiento y apropiación de un proyecto educativo, es el establecimiento de nuevos planes y programas de estudio para la formación de maestros de educación básica que se legalizó mediante un acuerdo publicado el 2 de agosto de 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Una medida que fue tomada apresuradamente, como un corolario a la propuesta “educativa” de una reforma que, criticada por centrarse en los aspectos laborales, dejó lo específicamente educativo para el final. Pero en el caso de la formación de maestros, se agregó la prisa y la improvisación para armonizar, de última hora, a la formación inicial con los lineamientos del Servicio Profesional Docente (SPD). Así, el perfil de egreso corresponde a lo solicitado en el SPD cuya continuidad está actualmente en duda. De igual manera, la formación de maestros se ciñe a los enfoques del modelo educativo impulsado por la reforma, razón por la cual hay un empobrecimiento en la formación de maestros en términos de conocimientos más amplios: sociales, históricos, filosóficos e incluso pedagógicos.

La improvisación de tal medida se puso de manifiesto en la elaboración de los programas de estudio de la nueva propuesta (malla curricular) pues solo se presentaron, una semana antes de iniciar las clases, los correspondientes al primer semestre y, a la fecha, no se sabe de la continuidad de tal trabajo.

Las inconformidades se expresaron en varias escuelas normales, entre ellas la Benemérita Escuela Normal Veracruzana, cuyo planteamiento fundado era aplazar el plan de estudios para dar espacio a una discusión académica que incorporara a los formadores de docentes.

### ¿Hacia dónde se debe orientar la formación y actualización docente?

A lo largo de este escrito se han planteado diversas líneas de acciones y políticas que serían factibles de retomar para orientar la formación y actualización de los maestros. Mencionaré solo algunas.

La formación de maestros está vinculada necesariamente a un proyecto de país que queremos, por ello es necesario considerar en cualquier propuesta la identidad profesional y el compromiso social con la educación y el pueblo mexicano. Los docentes deben contar con una sólida formación humanística y profesional que los faculte para desarrollar una docencia basada en los conocimientos más avanzados de la ciencia y la pedagogía, con imaginación y creatividad pedagógica, para inculcar en los educandos, a través de su acción cotidiana y su ejemplo, los principios de justicia, honestidad, democracia, equidad, inclusión, colaboración y solidaridad. Ello implica concebir al docente como un profesional cuya tarea tiene un alto contenido social. Un profesional que debe participar de las propuestas.

Implica también recuperar el concepto de educación como un derecho, un derecho exigible que es responsabilidad del Estado, garantizar plenamente la realización de ese derecho por toda la población, sin exclusión alguna.

Si consideramos a la educación como la más alta prioridad, una palanca para el desarrollo social y económico, y la vía principal para construir una ciudadanía crítica, solidaria y participativa, el objetivo de cualquier país debe ser fortalecerla; y los maestros son sujetos imprescindibles para ese fortalecimiento.

Se requiere también reorientar y redefinir el concepto de formación docente y apoyar a las instancias encargadas de ello, buscando la interconexión entre ellas. Finalizo con la pregunta que debe ser el eje para repensar la formación de maestros: ¿qué tipo de maestro y de escuela queremos?

Antes de iniciar con la respuesta a mis preguntas quiero señalar que las opiniones académicas que presento se dirigen a la formación y actualización de docentes de educación básica. Este tramo educativo forma parte de mi línea de investigación. Considero que la educación media tiene particularidades que requieren otro tipo de reflexiones y acciones sobre las cuales no puedo opinar porque he tenido pocos acercamientos con este nivel educativo.

### ¿Cómo mejorar el sistema de formación y actualización docente?

Para responder a esta pregunta necesito plantear una problemática central que tiene la profesión docente en México. Desde los años noventa apreció en los discursos políticos la profesionalización del magisterio, lo que evidenció el interés de los tomadores de decisiones por atender a la formación y actualización del magisterio en el contexto de las políticas de calidad. Por la configuración del sistema de educación primaria, los maestros eran formados en las escuelas normales después de egresar de la secundaria. Además, era tal la necesidad de docentes que muchos de estos no habían tenido la oportunidad de asistir a las escuelas normales, así que tenían programas de actualización docente con el fin de nivelar su formación especializada. Podría considerarse esta formación como de nivel técnico que fue pertinente para las necesidades del México postrevolucionario. Así que era impostergable fortalecer los conocimientos y habilidades de los maestros. En 1984 la formación de maestros de educación primaria y preescolar obtuvo el nivel de licenciatura, una medida que no necesariamente se vinculó con el mejoramiento de la formación docente pero que fue presentada como una acción para fortalecer la misma. Conceder el rango de educación superior a las escuelas normales fue algo súbito, cuando no se contaba con una estructura sólida que respondiera a tales fines. En los años noventa apreció, como he dicho, la profesionalización de la docencia a través de programas como Carrera Magisterial. También, se estableció el Sistema de Formación, Actualización y Superación del Magisterio con el objetivo de que los maestros se familiarizaran con los nuevos planes

---

<sup>44</sup> Colegio de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

de estudio y libros de texto. En seguida, se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio (PRONAP) con el que se ofrecía formación continua a los docentes en los Centros de Maestros. Podría citar otras acciones y programas que se han emprendido para mejorar la formación docente. Sin embargo, todos estos apuntan a dos aspectos: 1) que los docentes son trabajadores con debilidades de formación que necesitan ser atendidas; 2) la autoridad educativa, es decir, la Secretaría de Educación Pública (SEP), es la responsable de organizar y hacer todas las acciones de mejoramiento de la formación inicial y continua de los maestros. Así, que cualquier decisión en esta materia es diseñada e implementada por esta autoridad. Esto lleva a señalar que, por más de 70 años, debido a cuestiones históricas y políticas, es la SEP la que ha sido la encargada de formar a los maestros, pero paradójicamente se responsabiliza a los maestros del estado de su formación.

Si bien la docencia de educación básica es una profesión que está regulada por el Estado, además de ser el principal empleador, esto ha tenido sus inconvenientes, porque la formación docente también es atendida por esta institución. Lo que ha provocado que en muchas ocasiones se considere que se le tiene que decir cómo actuar al gremio docente en su práctica profesional, lo que es inaudito, porque el Estado regula, pero la actividad profesional, su formación inicial y permanente debe ser responsabilidad de los docentes como profesionales. El problema es que desde la estructura y organización de la formación y la carrera docente están ancladas en un sistema donde el Estado, a través de la SEP regula todo. Lo primero que se necesita es reconocer que la docencia es una profesión y es el mismo gremio quien debe discutir los conocimientos especializados que se requieren para el ejercicio de su práctica. Si bien los docentes son trabajadores del Estado, por la naturaleza de su función, también son profesionales y es necesario darles ese estatus. Desde los discursos de la SEP hasta el mismo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

La pregunta es ¿cómo posibilitar la transición de la docencia como una profesión de Estado a una profesión que tome distancia de este en sus

procesos de formación inicial y de servicio? Me parece que ese es el primer núcleo que requiere ser atendido, porque de lo contrario se continuarán con el diseño de políticas docentes que le digan al maestro cómo actuar y cómo ejercer su práctica profesional. Hoy necesitamos hacer una transición de un grupo de trabajadores de la educación a un gremio de profesionales de la docencia. Lo que involucra tiempo, espacios de discusión, reflexión y, sobre todo, negociación. Evidentemente, el Estado como empleador de maestros debe regular la carrera docente no así su formación.

Lo que quiero puntualizar es que para mejorar la formación inicial y en servicio de los maestros necesitamos reconocer que no podemos hacerlo con un modelo que está agotado, donde los docentes frente a grupo han tenido poca participación.

### ¿Qué acciones estratégicas se requieren para la mejora del sistema de formación y actualización docente?

Es muy difícil recomendar acciones estratégicas para el mejoramiento de la docencia si antes no hacemos una transición de los docentes como trabajadores a profesionales de la enseñanza. Lo que puedo ubicar son tres núcleos problemáticos que necesitan ser atendidos.

El primero es la formación en la profesión docente. A nivel internacional hay dos tendencias en la formación de maestros. La primera es que egresados de profesiones afines a la docencia se incorporen como maestros con una nivelación de algunas semanas de cursos. Con lo cual se reduce a la docencia a un entrenamiento en el dominio de planes y programas de estudio. La segunda tendencia es hacia una formación profesional de cuatro años o más en docencia específica para educación preescolar, primaria y secundaria que atienda a la solidez de los maestros en las disciplinas (asignaturas) y a la didáctica especial (conocimiento pedagógico de contenido). En México, con la reforma 2013 se abrió la puerta a que egresados de otras carreras puedan ejercer como docentes. Esta es una de las decisiones más preocupantes. Porque quienes provienen de una formación ajena a la docencia no han tenido un acompañamiento puntual y aprenden a ser maestros en el ejercicio de su práctica. Es necesario reconsiderar esta decisión. Las autoridades pueden señalar que a los docentes de nuevo ingreso se les ofrece un programa de

tutoría con un docente experimentado durante dos años. Sin embargo, esto es cuestionable debido a que según datos del el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de una muestra de 6,008 maestros de nuevo ingreso del ciclo escolar 2016 solamente el 56.7% recibió tutoría. De estos el 53.3% tuvo la primera tutoría tres meses después de incorporarse al puesto de trabajo. Estos datos son representativos para considerar que el programa de tutoría no se ha llevado en su totalidad. Así, un número importante de docentes noveles no se someten a un acompañamiento en su práctica profesional. Es decir, una parte considerable de maestros sin formación docente especializada carece de tutoría, con lo cual aprenden a ser docentes en la práctica. Así, con la decisión de aceptar a egresados de asignaturas afines a la enseñanza estamos desprofesionalizando a la docencia.

El segundo núcleo es que los planes y programas de estudio de docencia emerjan de un diálogo entre los formadores, los especialistas y los tomadores de decisiones. Para ello se requiere una discusión seria y a fondo con respecto a cuatro o cinco puntos esenciales de lo que es un buen docente. Para que, de ahí, junto con otros elementos, se definan los planes y programas de estudio de las licenciaturas en docencia. De hecho, entre planes más específicos por la modalidad docente y nivel educativo será más pertinente porque la práctica profesional de la enseñanza tiene muchas particularidades que en ocasiones es difícil englobarlas en un único plan de estudios. Es indispensable evitar que los planes y programas de estudio de educación básica sean los que determinen la formación profesional que deberán recibir los docentes. Porque lo que se tendrá es un entrenamiento de docentes para operar planes y programas de estudio, así como libros de texto para la educación básica. Por el contrario, los profesores de escuelas normales son quienes tienen que participar activamente en las reformas curriculares de educación básica.

El tercer nodo problemático es sobre la actualización docente, es necesario superar esta idea. La actualización docente surgió en México, y en casi toda América Latina, para nivelar a los maestros en activo que no tenían la formación docente con el propósito de instrumentar los nuevos planes y programas de estudio en turno. Además, los cursos derivados de esta actualización muchas veces son considerados por los docentes como poco pertinentes. Es

impostergable hacer una transición de la actualización a la formación continua vinculada a las necesidades e inquietudes de los maestros derivadas de su práctica de enseñanza. Con lo cual, la operación de formación docente continua necesita ser generada desde las escuelas mismas, de maestros y directores para ser apoyada por las autoridades educativas.

### ¿Qué tensiones se generan entre los docentes y el sistema de formación y actualización?

Evidentemente existen muchas tensiones entre los docentes y los sistemas de formación. Me concretaré en mencionar cuatro.

La primera fue generada con la Reforma Educativa 2013, es la aparición de los *Perfiles, Parámetros e Indicadores* cuyo propósito es que sean el referente para evaluar los procesos de ingreso, permanencia y promoción a puestos docentes y de gestión escolar. Ya que estos parámetros se han convertido en una suerte de brújula que orienta tanto la formación inicial de los maestros como la formación en servicio. Así, la tensión que se tiene es que se forma a un profesional con conocimientos y competencias especializados en docencia o bien, los futuros docentes y docentes en servicio atienden al cumplimiento de los *Perfiles, Parámetros e Indicadores*. Como se ha dicho reiteradamente la docencia es una profesión y su formación no puede responder al cumplimiento de ciertos estándares, que por cierto han sido muy controvertidos porque no se sabe cómo fueron construidos ni quiénes los elaboraron, y que seguramente con el tiempo se modificarán. Así, hoy tenemos una serie de guías, simuladores de exámenes y cursos para aprobar una evaluación. Entonces la tensión es formar a un profesional vs. formar a un trabajador para que apruebe un examen.

La segunda tensión que se ha hecho evidente en estos últimos meses, derivada de la presentación de la Estrategia de Fortalecimiento para las Escuelas Normales, es si los planes de estudio de la educación básica, como los del próximo escolar 2018-2019 del Nuevo Modelo Educativo, son lo que tienen que determinar la formación profesional (formación inicial y continúa) de los maestros o son los conocimientos especializados como dominio de la disciplina, la didáctica de la especialidad y los conocimientos de construcción del aprendizaje en las diferentes edades de los alumnos, como base para la formulación de los planes y programas de estudio de la formación docente. De acuerdo con la

literatura especializada, la formación inicial de los docentes necesita atender al conocimiento del proceso de aprendizaje (qué ocurre, cómo ocurre, cuándo ocurre, por qué ocurre y cómo posibilitar que ocurra), el dominio de contenidos de las diferentes disciplinas y el conocimiento pedagógico de contenido (cómo posibilitar que se logren los aprendizajes de las diferentes disciplinas). Todo esto tomando como referente las prácticas docentes, es decir, los acercamientos que necesitan tener los maestros en formación con los alumnos en sus entornos de aprendizaje (la escuela y el salón de clases).

Una tercera tensión se concentra en el diseño y operación de los cursos de actualización docente. Para los maestros estos cursos tienen muy poca pertinencia con sus necesidades. Lo que más los desconcierta es la estrategia en cascada, donde un grupo se encarga de tomar los cursos con los expertos y posteriormente lo replican con otros maestros y directores y, estos a su vez, lo reproducen con otros grupos de docentes. Lo que desde su punto de vista tiene poca seriedad, ya que encuentran que muchas de las personas que imparten los cursos desconocen realmente el contenido y no son expertos. Frecuentemente los maestros señalan que las mismas personas que les ofrecen los cursos reconocen que carecen de los conocimientos pero que pueden aprender juntos. Esto genera una tensión en los maestros debido a que consideran que la actualización se queda en un plano burocrático y sus necesidades e inquietudes de su práctica son ignoradas.

Una cuarta tensión es la insistencia, que se hace desde 1984, acerca de que las escuelas normales se comporten como instituciones de educación superior. Sexenio a sexenio, en diferentes documentos de política educativa se advierte la importancia de que las escuelas formadoras de maestros tengan prácticas similares a las instituciones de educación superior. Sin embargo, se invisibiliza que las instituciones de educación superior cuentan con autonomía lo que les permite gestionar de forma independiente sus recursos y definir sus procesos de formación y construcción de conocimiento. Por su parte, las normales dependen de la SEP, lo que las posiciona con un margen de acción muy restringido en el ámbito de la formación docente que ofrecen y los recursos que reciben. Así, se obvian las condiciones históricas, políticas y culturales de las escuelas normales.

## ¿Hacia dónde se debe orientar la formación y actualización docente?

El principal aspecto que se requiere para mejorar el sistema de formación y actualización docente es contemplar que es un proyecto de largo aliento, que no se dará de manera automática con la modificación de planes de estudio o la incorporación de nuevos programas de actualización. Así, no podemos hablar de políticas de formación y actualización docente para un sexenio, sino de un plan que tomará tiempo, discusiones, acuerdos y seguimiento de los formadores docentes, de los gestores de políticas, de los expertos, de los maestros en servicio y de los estudiantes normalistas. El principio es que no hay reformas educativas en formación docente mágicas e inmediatas. Ni tampoco exentas de discusión con el gremio docente.

Ahora bien, actualmente se reconoce que el docente es el principal agente de cambio para el logro de la calidad del sistema de educación básica. Lo que es parcialmente cierto. Por eso se insiste mucho en el mejoramiento de la formación docente. Pero, es necesario reconocer que para fortalecer la formación y, principalmente, a la profesión docente se necesita del reconocimiento y la dignidad social del maestro. Se podría pensar que esto conlleva una promoción salarial, sin embargo, recae en el ámbito en el que el Estado y la sociedad confíen el maestro como formador de las nuevas generaciones. Así, quienes opten por esta profesión podrán desarrollar su práctica en condiciones de respeto y con la confianza de autoridades y padres de familia.

Quizá algunas acciones básicas que podrían considerarse son:

- Construir a mediano plazo, a través discusiones con el gremio docente y especialistas, cuatro o cinco puntos básicos de lo que es ser un docente.
- Considerar para el diseño de planes y programas de estudio la formación académica que comprende el dominio de las diferentes disciplinas (lengua, matemáticas, ciencias, entre otras), los procesos de construcción de aprendizaje y el conocimiento pedagógico de contenido.
- Recuperar y reconocer las formaciones de docencia especializadas como: educación especial y docencia intercultural (con especialidad en las diferentes lenguas).

- Establecer vínculos más estrechos entre las escuelas normales y las escuelas de los diferentes niveles para el desarrollo de propuestas de intervención pedagógica y de investigación de las prácticas de enseñanza.
- Diseñar un programa de formación continua que emane de las necesidades de las propias escuelas y su personal (directores, ATP y maestros). El cual sea gestionado por estos actores.
- Revitalizar los centros de maestros y los cursos del PRONAP, ya que los docentes ven muchas bondades para su formación continua.

# VI

## La formación y actualización de profesores en México. Avances, retrocesos y propuestas





# La formación y actualización de profesores en México. Avances, retrocesos y propuestas

Facultad de Educación,  
Universidad Autónoma de Yucatán,  
Mérida, Yucatán, 15 de junio, 2018.

## Presentación

*Germán Álvarez Mendiola*<sup>45</sup>

La formación y la actualización de los maestros son procesos clave para elevar la calidad en el sistema educativo. Tanto los maestros como los alumnos pueden verse beneficiados si el trabajo docente se realiza con amplios conocimientos disciplinares y pedagógicos, recursos técnicos, permanente reflexión sobre la práctica educativa y sólidos fundamentos éticos. La formación de los maestros debe estar alineada a los currículos escolares y fomentar, mediante la actualización en servicio, una disposición flexible hacia los aprendizajes continuos para lograr ajustes a los cambios curriculares y avances en la enseñanza.

Estas ideas básicas, sin embargo, no parecen haberse logrado cabalmente pues la educación normal y la formación continua presentan desde hace décadas muchos problemas. Las reformas en las normales han estado desfasadas de los cambios curriculares de la educación básica, un desfase que, en algunos casos, como las reformas de 1997, 1999 y 2011-2102, duró varios años. Otros problemas, como la falta de revisión de los perfiles de los docentes de las normales, las formas de contratación y la renovación de la planta, la actualización y profesionalización, el nombramiento de directivos, la falta de mecanismos de participación de los docentes y las consecuencias que han traído los estímulos al personal docente requieren ser resueltos.

En lo que respecta a la formación continua, se ha generado un amplio mercado de ofertas de calidad y pertinencia inciertas, cuyo fin se ha ligado a los ascensos escalafonarios más que a la profesionalización docente. Las presiones para que los maestros cuenten con posgrados debido a las

---

<sup>45</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

políticas inspiradas en los modelos de valoración que se han aplicado a las universidades han fortalecido un mercado de baja calidad de los posgrados y han contribuido a la devaluación de los títulos.

Para discutir estos y otros problemas de la formación inicial y en servicio presentamos las ideas que cinco especialistas expusieron en este foro.

## ¿Qué avances, aciertos o experiencias se han desarrollado en México respecto de la formación y actualización de profesores?

La Reforma 2013 ha propuesto un marco que orienta formalmente a la acción educativa en un sentido integral. La formación docente es un elemento importante dentro del conjunto de políticas educativas que orientan la mejora de la educación en México. Una fortaleza clara que debe señalarse es la diversidad de opciones de formación dentro de la escuela y fuera de ella: la tutoría, los Consejos Técnicos Escolares (CTE), el acompañamiento del supervisor, la asesoría del director y, también, opciones de formación ofertadas por instituciones de educación superior (IES). Es importante reconocer que hay ofertas para profesores que inician en el servicio, así como también para quienes han registrado una evaluación con un resultado de nivel bajo.

Entre los aciertos, en Yucatán, es importante reconocer dos experiencias de éxito muy relevantes. Una tiene que ver con la gestión y su relación con la formación continua; la otra, es una experiencia de conexión entre una IES y la formación continua en educación básica, en específico, la educación indígena.

### *Modelo de gestión regional*

Como antecedente hay que ubicar el inicio de esta experiencia en 2011, cuando la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY) tomó la decisión de desarrollar una forma distinta de gestionar la educación. Hacerlo por medio de un mecanismo que privilegiara la toma de decisiones en distintos niveles: la escuela, la región y el estado. Para atender asuntos administrativos ya había otras experiencias, pero para gestionar el servicio educativo de manera horizontal participativa no se conocía en México otra experiencia. Se estableció el Modelo de Gestión Regional (MGR) que planteó la gestión en tres niveles: la escuela, la región y el estado. La forma como se definió su operación fue mediante el trabajo articulado de tres consejos: uno a nivel estatal integrado por el Secretario de Educación, los directores del nivel y los de las áreas operativas; el segundo, el Consejo Regional integrado por las

<sup>46</sup> Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán.

mismas autoridades más los supervisores y supervisoras de cada región; y el tercero, el Consejo Técnico Escolar, integrado por el director/la directora y el personal de la escuela; aquí se incluye, como un insumo importante, el trabajo realizado por el Consejo de Participación Social y la Sociedad de Padres de Familia.

A diferencia de la gestión tradicional jerárquica en la que la toma de decisiones se desarrolla en el nivel más elevado de la estructura del sistema educativo federal y sistemas locales, en el MGR se definió la operación de los Consejos, en donde los integrantes discuten los problemas en el nivel de su competencia, recuperan las necesidades expresadas y establecen mecanismos para su atención. La escuela manifiesta sus necesidades en el Consejo Regional a través de su supervisor o supervisora. El Consejo Regional a su vez, toma como punto de análisis no solo las necesidades “sentidas” sino también los resultados de aprendizaje y la información generada por y para el sistema. Así se han determinado políticas y programas que generan las acciones para atender las necesidades de la escuela, se determinan metas y se asignan recursos que se requieren para su consecución.

Las condiciones que ha generado el MGR y en las que se sustenta son: el liderazgo compartido, el trabajo colaborativo colegiado, las prácticas flexibles, la participación social responsable, la rendición de cuentas y la co-responsabilidad en la toma de decisiones.

Con el Modelo de Gestión Regional las decisiones fueron tomadas con base en las necesidades de las escuelas y las áreas operativas; y los servicios educativos se ofertan en las propias regiones cuando lo requieren. Se establecieron mecanismos de comunicación que hicieran viable la interlocución entre todas las regiones a través de secretarios técnicos que se reúnen periódicamente para mantener una red de colaboración y plantear las necesidades de cada región en el estado. La formación continua de los supervisores ha sido una pieza fundamental en este mecanismo, así como el establecimiento de un programa especializado en la formación continua de los directores y directoras que funciona desde 2012 con el nombre de Programa Institucional de Fortalecimiento a la Función Directiva (PIFOD). La oferta de capacitación en este programa ha sido resultado de diagnósticos generados en los Consejos Regionales, así como necesidades planteadas por

los propios directores y directoras. Así, la toma de decisiones en todos los niveles del sistema educativo ha sido aparejada con información especializada y acompañamiento en el trabajo colegiado. Definitivamente hace falta evaluar el MGR, no se podría cantar victoria sin evidencias tangibles. Seguramente se encontrarán oportunidades para la mejora así como también será posible identificar los impactos que se han logrado y su relación con la mejora de los aprendizajes.

### *Vinculación IES y la educación básica*

La segunda experiencia a la que voy a referirme es la conexión entre IES y la educación básica, específicamente la educación indígena. En 2009, la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) solicitó a la SEGEY y esta a la Universidad de Oriente (UNO), ubicada en Valladolid (Yucatán), la elaboración de un diagnóstico de los niveles de competencia lingüística en profesores maya hablantes que trabajaban en la Península de Yucatán. Mediante un acuerdo suscrito entre las secretarías de educación de los tres estados y la DGEI se iniciaron los trabajos del diagnóstico en las cuatro competencias comunicativas: expresión oral, expresión escrita, comprensión auditiva y comprensión lectora. Los resultados de este diagnóstico permitieron identificar las necesidades de formación continua en materia de la lengua maya. La UNO se hizo cargo de diseñar y operar un programa de formación para maestros bilingües que fueron atendidos de acuerdo con su nivel de desempeño en la lengua. El programa se caracterizó por ser flexible y ofrecer niveles distintos en cada competencia comunicativa. Esta experiencia dejó un aprendizaje que puede ser útil para el sistema educativo. Las IES pueden colaborar con acciones pertinentes y valiosas, siempre y cuando conozcan el sistema de educación básica. Esta universidad trabajó cercanamente con el nivel de educación básica y con la modalidad de educación indígena mediante la formulación del diagnóstico, conoció e identificó los problemas y las necesidades; así que el programa de formación docente fue una propuesta pertinente.

## ¿Qué desaciertos o retrocesos piensa que ha tenido la formación y actualización de profesores en México?

Desde hace aproximadamente dos décadas, la SEP ha establecido un servicio de formación continua para docentes. La mayor parte de la oferta fueron cursos de capacitación y actualización que tuvieron valor para las promociones. Por lo general, esas opciones de formación en el servicio fueron consideradas por los maestros de muy poca o nula pertinencia. La oferta estuvo centrada en lo que las autoridades federales decidieron que era prioritario y los maestros tenían que tomar el curso. La opinión de los maestros y las maestras es que no atendía sus necesidades para la docencia. En el caso de los directivos, no tenían opciones enfocadas especialmente a ellos y ellas. La calidad de los cursos también recibió fuertes críticas al organizarse en “cascada”, en donde unos pocos tomaban el curso en Ciudad de México y ellos iniciaban una cadena que seguía la lógica del “teléfono descompuesto”. Terminaba en que los capacitadores que atendían al grueso del personal educativo no estaban bien preparados y, en ocasiones, ni siquiera querían hacerlo. El personal que trabaja en las escuelas señaló reiteradamente que esos cursos no les eran de utilidad ni tenían calidad. Esta oferta de formación no fue evaluada. Se consideraba como un beneficio automático en donde la inversión en recursos y tiempo se traducían en una mejora del desempeño docente. Muy lejos de la realidad.

En la reforma de 2013, la formulación de los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) para las funciones de los trabajadores clave en la escuela fue sin duda un avance muy importante en el establecimiento de las políticas que orientaron la mejora de la calidad en educación básica. Sin embargo, en todos los casos, en la dimensión 3 que corresponde a la mejora continua de los docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógico (ATP), los parámetros no establecen la formación continua sino se refieren a la mejora continua. En el caso de directores, supervisores y ATP los indicadores se definen en un nivel muy básico que requiere únicamente declarar que reconoce que requiere de la reflexión y considera que el estudio y la participación en redes son medios para su desarrollo profesional. En el caso de los docentes, se incluye un indicador relacionado con la formación continua pero en un nivel declarativo

“reconoce que requiere la formación continua para mejorar su práctica docente”. En entrevista a un funcionario que coordina el Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE), él mencionó que el hecho de que la formación continua no sea considerada como un criterio para la evaluación impacta en la cantidad de maestros que deciden inscribirse a la oferta de opciones de formación continua que se presentan en el catálogo nacional y estatal; de acuerdo con su punto de vista, es una situación que prevalece en todo el país. Definitivamente que estos años han sido de prueba para el propio sistema y se requiere de una evaluación sistemática e integral, pero con los datos que hoy tenemos podemos sugerir que la formación continua que hoy prefieren los distintos actores educativos es la que los prepara para la evaluación de su desempeño. Ciertamente, el sistema de evaluación es nuevo y se ha llevado a cabo a partir de condiciones que no son las ideales: el tiempo y el momento en el que se ha desarrollado, la forma como se han administrado las evaluaciones, los resultados que se han conseguido, etcétera. Es necesario reconocer que la evaluación del sistema es una pieza fundamental para que las decisiones puedan ser tomadas. Algunos funcionarios clave opinan que la consideración de la formación continua como un elemento evaluativo para la promoción o la permanencia podría ser de beneficio para el sistema educativo. Hoy los profesores y las profesoras que están estudiando para presentar el examen podrían estudiar para mejorar el trabajo en la escuela, escoger los cursos o diplomados de acuerdo con sus necesidades de formación si no tuvieran enfrente el desafío de presentar un examen que define su situación. Si los cursos fueran impartidos y evaluados por instancias certificadas y los profesores pudieran tener este mecanismo como forma para evaluarse, el sistema estaría promoviendo la formación continua como mecanismo que promueva la mejora del desempeño.

Haciendo una revisión del catálogo nacional de cursos de formación continua, puede notarse una oferta desarticulada tanto de opciones de cursos como de diplomados. Se observa una cantidad mucho mayor de opciones en materia de contenido y didáctica de materias específicas, especialmente para la educación secundaria, lectoescritura para preescolar y primaria, entre otros. Contabilicé 38 opciones incluyendo las orientadas a la pedagogía.

También se puede acceder a cursos que están enfocados al contenido de aprendizaje. Se nota la prevalencia de cursos en matemáticas y ciencia. Incluso, hay un curso de inglés orientado a la comunicación social básica, lo cual llama la atención por ser tan elemental para un profesor. Existen cursos de habilidades para la comunicación y la convivencia, cursos para formarse en la evaluación de los aprendizajes, así como también a la propia evaluación del actor educativo. Llama la atención la oferta de 11 cursos que se enfocaron al tema de “Inclusión y equidad”, es interesante porque un curso de 40 horas o menos, esté orientado a un tema crucial en nuestro país; al analizar los diplomados no se observan en este campo. Con menos presencia también se encuentran cursos para mejorar la gestión y la relación con la comunidad. En cuanto a los diplomados, se centran en “habilidades digitales” y fortalecimiento a la función del ATP, del director o del supervisor. Hay áreas de oportunidad para la mejora que no se abordan en formación a partir de programas de diplomado. Es altamente preocupante la desarticulación de esta oferta con respecto a los PPI, pero sobre todo las necesidades más urgentes de México, la atención a grupos vulnerables: niños, niñas y jóvenes con discapacidad, así como poblaciones originarias de México. Es muy clara también la ausencia de líneas de formación, entre las que se pueda notar: el fortalecimiento de la identidad y marco ético del personal que atiende el servicio educativo.

### ¿Qué acciones o propuestas concretas, pertinentes y factibles, sugiere para la calidad de la formación y actualización de profesores?

Las áreas de oportunidad que identifiqué como fundamentales en el sistema educativo mexicano son dos: por una parte, la integración de un programa integral de formación continua que esté referido a los PPI; por otra, la atención a los grupos vulnerables.

La propuesta que hago de formular un programa integral de formación docente tiene como foco tres componentes críticos: la congruencia con los PPI en tanto que estos son resultado de una construcción colectiva y expresan los estándares que debemos alcanzar, aunque es importante que la integración de este programa no se limite a cursos o diplomados que orientan al “deber ser” sino que lleven el trabajo de formación al trabajo real, a las aulas. Es decir, la

conexión teoría práctica, en un enlace que fortalezca la pertinencia para cada docente, para cada escuela en su complejidad, en su diversidad. Esto implica el reconocimiento del profesor o la profesora que quiero ser, que necesito ser, para desempeñar un papel que cambie las condiciones que actualmente se tienen por otras que ofrezcan mejores oportunidades para los/las estudiantes, la comunidad y la escuela; construir una identidad como intelectual que tiene posibilidades, que tiene esperanzas.

Los problemas en los que nos hemos enfocado hasta hoy están centrados en las preocupaciones sobre: qué tanto sé sobre mi materia, qué tan bueno soy enseñando este contenido, cuántos métodos conozco, cómo mejorar mi metodología de enseñanza o cómo puedo evaluar y al mismo tiempo animar a mis estudiantes a seguir aprendiendo. Definitivamente que estos son temas que nos deben preocupar, pero toda esta discusión tiene que ser planteada en términos del maestro que soy, el que quiero ser; la reconstrucción de una identidad en donde me pienso como un profesional de la educación con agencia para transformar no solo el quehacer en el aula sino en el sistema educativo.

Es reconocido que la diversidad es un elemento clave en el sistema educativo. No solo en cuanto al perfil de docentes y directivos sino también el de niños, niñas y adolescentes. Además debe ser reconocida la diversidad de escuelas que tenemos y de contextos: origen étnico, condición lingüística o discapacidad. La escuela inclusiva es un “deber ser” que no puede ser limitada a aquellas escuelas que tengan el servicio de Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular (USAER) o las que atiendan niños, niñas o adolescentes cuyas familias hablan una lengua indígena o provienen de un pueblo originario. Más allá de los colores de piel existe un ideal de educación al que aspiramos. La formación continua de docentes y directivos tendría que establecer una línea de formación que construya una escuela incluyente que cuestione nuestros supuestos, entienda los valores y las prácticas de familias, comunidades y personas diferentes con necesidades que también son diferentes a las del docente o al resto del grupo. La diversidad no solo debe ser reconocida y valorada en el currículum de la educación básica sino también debe ser un eje en el de la formación inicial y continua del personal que atiende las escuelas.

Es necesaria una propuesta que se pronuncie por una formación que no consista en hablar sobre la educación intercultural como algo ajeno al propio proceso de llegar a ser profesor sino como la forma de apreciar la diversidad en todas sus manifestaciones: género, lengua, origen étnico, religión, discapacidad, etcétera.

Las actividades de formación carecen habitualmente de un carácter exclusivamente individual y descontextualizado, lo cual dificulta que lo aprendido sea aplicado en situaciones escolares cotidianas. Por último, aprender metodologías y técnicas es fundamental, es indispensable, pero esto no puede dejar de lado revisar las ideas que el profesor tiene acerca de sus estudiantes. Es esencial analizar lo que está sucediendo en el sistema educativo y dentro de las escuelas, identificar las prácticas inadecuadas, las que provocan fracaso y exclusión, así como describir, sistematizar y compartir todas aquellas que logran mejorar los resultados de los estudiantes individual y culturalmente diversos.

La formación inicial y continua de docentes/directivos es una prioridad si queremos lograr este objetivo. Ellos/ellas son una pieza clave en el sistema educativo: es preciso que se hagan conscientes de la capacidad que tienen para transformar las situaciones educativas. Es fundamental que la perspectiva pedagógica en la que son formados sea como Giroux propone: la de intelectuales capaces de cambiar la sociedad, en un lenguaje de esperanza y posibilidad. La exclusión no es el único destino.

Pero estoy consciente de que la formación inicial y continua de profesores no lo hace todo. El sistema tiene que autoevaluarse y generar las condiciones apropiadas para una formación continua que impacte el trabajo que se lleva a cabo en las escuelas y en las aulas.

## ¿Qué avances, aciertos o experiencias se han desarrollado en México respecto de la formación y actualización de profesores?

El acierto más importante es la perspectiva o enfoque que se desarrolla en las escuelas normales del trayecto de Práctica Profesional, que se ha convertido en el eje de la formación de los estudiantes normalistas.

La oferta educativa de la formación normal se encuentra aún vigente, de acuerdo con los números de solicitudes de ingreso y las fechas de exámenes.

Dentro de los avances que impactan en la formación del profesorado se encuentran:

- Procesos de acreditación de las normales.
- Internacionalización de los estudiantes normalistas.
- Idioma inglés obligatorio para los estudiantes, mediante la selección y contratación de docentes para el programa Fortalecimiento del Idioma Inglés en las escuelas normales.
- Los planes de estudio de las escuelas normales son flexibles y tienen como eje fundamental la práctica profesional en escenarios reales. La formación inicial de los profesores comienza con la observación en escuelas del nivel correspondiente y paulatinamente se va al diseño, intervención y práctica.
- Aunque ha habido avances en lo referente a la planificación, gestión y administración de recursos e infraestructura, el espacio entre la realidad y lo real aún mantiene brechas importantes de operación.

Por otro lado, en el tema de formación y actualización de profesores, desde la perspectiva de las escuelas normales, no se vislumbran cambios significativos ya que no existen propuestas institucionales o proyectos específicos que propicien el desarrollo profesional de los docentes.

---

<sup>47</sup> Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Educación Primaria “Rodolfo Menéndez de la Peña”.

## ¿Qué desaciertos o retrocesos piensa que ha tenido la formación y actualización de profesores en México?

- En las escuelas normales la autonomía para ejercer sus ingresos y presupuestos es limitada, por lo tanto, las prioridades de las oficinas administrativas no son las de las instituciones formadoras de docentes. Lo académico queda supeditado a lo administrativo.
- Si el profesor quiere actualizarse o seguir un trayecto formativo de grados académicos superiores, es por iniciativa personal.
- En Yucatán la oferta educativa de posgrados en el área de educación es limitada en calidad, más aún, en aquellos cuyo ámbito de acción se limita a la educación básica y obligatoria mexicana.
- Existe poco incentivo (en todos los sentidos) para que los profesores se actualicen, capaciten o avancen en su formación académica.
- La investigación es prácticamente nula en las escuelas normales, por lo tanto, los maestros no ven la necesidad de ser competentes en ello, ya que no se considera a la investigación como un mecanismo generador de conocimiento científico aplicable a la praxis cotidiana.
- Existe desvinculación entre el Modelo Educativo de educación básica y los programas educativos de la educación normal.

## ¿Qué acciones o propuestas concretas, pertinentes y factibles, sugiere para la calidad de la formación y actualización de profesores?

- Programas obligatorios para la formación y comprensión de idiomas: inglés y maya, como herramienta coadyuvante de la formación profesional.
- Becas a los docentes para estancias académicas a otras instituciones de educación superior nacionales y extranjeras.
- Convenios institucionales con instituciones de educación superior para la capacitación, actualización y fortalecimiento en áreas disciplinares específicas (matemáticas, ciencias o tecnologías de la información y la comunicación) y para la investigación educativa.
- Establecer líneas curriculares relacionadas con la investigación, la educación multigrado, y al mismo tiempo, incrementar las horas de la práctica profesional.

- Fundamentar la mejora de la infraestructura física y tecnológica de las escuelas normales, en los programas y proyectos institucionales aprobados por la instancia federal.
- Reactivar la aplicación de los Exámenes Intermedios y de Egreso del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior dirigidos a los estudiantes.
- Crear e incrementar la oferta de programas educativos de posgrado y cursos de educación continua en las escuelas normales.
- Promover los trabajos de investigación y la conformación de Cuerpos Académicos interinstitucionales.
- Revalorar y reconstruir la formación profesional en los conceptos de aprendizaje significativo en escenarios reales, bajo los esquemas de proyectos concretos y dirigidos adecuadamente.
- Promover el acercamiento de los padres de familia a los procesos de formación profesional de los estudiantes normalistas.

## Presentación

Expongo en este trabajo algunos resultados derivados de investigaciones en las que he participado durante la última década. La exposición está organizada como respuestas a los cuestionamientos que se hicieron a cada panelista. Las respuestas se refieren de manera particular la formación y actualización de los docentes de educación media superior (EMS), teniendo en cuenta las particularidades de este nivel.

### ¿Qué avances, aciertos o experiencias se han desarrollado en México respecto de la formación y actualización de profesores?

La formación de los profesores de nivel medio superior no se produce, en la mayoría de los casos, en las escuelas normales o facultades de pedagogía, ciencias de la educación o educación. Ellos se forman profesionalmente en distintas áreas de conocimiento por lo que suelen ser contratados para impartir clases sin conocimientos pedagógicos previos y, situados, en el mejor de los casos, en las asignaturas relacionadas con su profesión inicial.

A esta diversidad profesional se suma la diversidad de modalidades que asume este nivel educativo. De ahí que uno de los propósitos que se planteó la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) fuera la creación de un Marco Curricular Común (MCC) basado en el enfoque por competencias.

La RIEMS no se propone reestructurar el sistema ni los subsistemas que componen el nivel de educación media superior, sino que convoca a éstos a re-diseñar sus planes y programas de estudio en acuerdo al desarrollo de las competencias que son comunes [...], bajo el supuesto que es posible seguir manteniendo estructuras académico-administrativas distintas siempre y cuando su funcionamiento tome como base un propósito unificado: formar en las competencias establecidas (Pons y Cabrera, 2013, pp. 260-261).

La implementación de la RIEMS ha mostrado que los docentes viven los efectos de una reforma atendiendo a las condiciones particulares que les impone el contexto institucional y sociocultural en el que desarrollan su trabajo.

---

<sup>48</sup> Universidad Autónoma de Querétaro.

Los docentes pueden manifestarse a favor o en contra de esta reforma, pero comparten una preocupación que se expresa en la necesidad del cambio. En este sentido podemos descubrir un efecto positivo de la RIEMS ya que interpela y obliga a los docentes a reflexionar sobre su trabajo y a redefinir posiciones respecto de esto (entre los extremos podemos encontrar algunos planteamientos que valoran aspectos innovadores de la Reforma y fuertes críticas que los llevan a replantear el regreso al pasado).

En cualquier caso, la RIEMS ha colocado a los docentes ante la necesidad de reflexionar sobre su trabajo y comienza a abrir espacios para el debate colectivo [...] todos los docentes están de acuerdo en que es necesario cambiar pues los resultados que tiene la escuela no son satisfactorios, ni para ellos ni para sus alumnos [...]. Lo que es necesario debatir es qué debe cambiar y hasta dónde está en sus manos impulsar un proceso de transformación (Pons, Chacón y López, 2014, p. 162).

No obstante, un asunto que preocupa a los docentes de este nivel educativo desde que se impuso esta reforma tiene que ver con su formación como docentes ya de por sí endeble, en la mayoría de los casos, a causa de su alejamiento de la formación pedagógica. Aún aquellos que no se oponen al cambio que implica trabajar por competencias, se cuestionan acerca de los procesos de formación requeridos para generar un cambio en los procesos de enseñanza-aprendizaje. La forma en la que se planteó el proceso de formación docente en este nivel educativo, a partir de esta reforma impulsada en el año 2008, pone al descubierto los efectos negativos de la reforma.

En general los docentes consideran que la RIEMS no se puede implementar de la misma manera en todo el país debido a las diferencias tan marcadas en infraestructura, acceso a recursos, medios y tecnologías de información y comunicación que se presentan a nivel regional, sobre todo en aquellas localidades alejadas geográficamente de las zonas metropolitanas, por ello los procesos de formación tienen que tomar como base sus propias necesidades en contexto. Propuestas exitosas de formación son entonces aquellas que involucran desde la selección de contenidos, espacios y tiempos de formación, la participación directa de los docentes. Sin embargo, estas son contadas y su impacto es difícil de evaluar (ver López Arens, 2016).

## ¿Qué desaciertos o retrocesos piensa que ha tenido la formación y actualización de profesores en México?

Los desaciertos que ha tenido la formación docente de educación media superior (EMS) se presentan en dos sentidos, pero se remiten a una escasa oferta de calidad. En el primer sentido encontramos que muchos docentes en servicio, o incluso quienes buscan contratarse por primera vez como docentes de este nivel escolar, han recurrido a los estudios de posgrado para fortalecer su formación y enfrentar con éxito las demandas que les impone el servicio profesional docente. Esto puede considerarse un desacierto ya que enfrentan una oferta educativa de baja calidad emprendida por instituciones de dudoso prestigio.

En un segundo sentido tenemos los esfuerzos emprendidos desde el gobierno, derivados de las reformas educativas, los cuales poco atienden las necesidades de formación de los docentes. Acompañando a toda Reforma Educativa se presenta un programa de formación para los docentes cuyo propósito se limita a la actualización. Aquí es conveniente hacer una diferenciación entre formación y actualización. La RIEMS, por ejemplo, se limita a actualizar, pero no llega a formar a los docentes. El Programa de Formación de Educación Media Superior (PROFORDEMS), que inicia en 2008 con el objetivo de orientar la formación y actualización de los docentes es un ejemplo de esto. Lo son también las acciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación a inicios de 2013 (DOF, 26/02/2013) para normar el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente colocando a la evaluación como el parámetro central de los procesos de formación. Derivado de esta reforma se publican los *Perfiles, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en Educación Media Superior* (en el mes de mayo, 2015) y *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de la evaluación del desempeño docente. Educación Media Superior* (en junio de 2015). Estos fueron complementados con las guías técnicas y académicas por campos de conocimiento que tratan de ser utilizadas, en un proceso en cascada, para orientar los procesos de capacitación docente con fines de acreditación (Hernández Jiménez, 2018).

Un poco más tarde, a finales del año 2016 se publican en el Diario Oficial de la Federación las *Reglas de operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente* (DOF, Acuerdo 21/12/16). Siguiendo la misma lógica de la RIEMS, los procesos de actualización se definen en el nivel central y se implementan siguiendo un esquema vertical que inicia con un conjunto de acuerdos interinstitucionales que van bajando hasta llegar a los docentes. Se trata de una propuesta simplista que desconoce los distintos significados que, sobre la reforma, las competencias, la formación, entre otros aspectos, se construyen en los distintos niveles de implementación. En los documentos de ProdepD, se expresa la separación entre formación y actualización, limitando esta última a la actualización de contenidos pedagógicos, métodos de enseñanza y competencias para la evaluación del desempeño (Subsecretaría de Educación Media Superior, s/f).

Lejos está de este esquema la concepción de la formación como proceso de reflexión-acción que involucra las experiencias de vida, el cuestionamiento de la posición y papel que asume el docente para actuar y relacionarse con otros en situaciones concretas, en las que se descubren posibilidades y limitaciones. Este proceso no es meramente técnico, sino que se presenta como la búsqueda de sentido al quehacer cotidiano en el aula, a la comunicación y diálogo, requiere de reuniones de trabajo colaborativo con colegas, de la comprensión del entorno cultural en el que se desenvuelven los procesos de enseñanza y aprendizaje, de la organización, planeación y evaluación de las tareas escolares, de la búsqueda de propuestas alternativas que redunden en la mejora de las condiciones en las que se lleva a cabo la práctica educativa.

En síntesis, la llamada formación docente en la EMS se asienta en el supuesto que “es suficiente cambiar la forma en la que se llevan a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas, pero no se hace un análisis de lo que subyace a estos” (Pons y Chávez, 2013, p. 119). La formación debe basarse en un conocimiento profundo de la función social de los docentes; en el dominio de determinadas habilidades y su puesta en práctica en situaciones nuevas y rutinarias, en conocimientos sistemáticos, en una socialización en valores profesionales y éticos, así como en la libertad de juicio y de prácticas autónomas (*ibid.*).

Los procesos de formación para docentes en activo de la EMS tienden a pensarse como cursos de actualización de conocimientos, la mayoría de los casos disciplinares, suponiendo que no es necesaria esta transformación personal ni la imaginación de nuevos escenarios, en tanto el contexto de actuación ya está definido. Sin embargo, es necesario pensar la formación de estos docentes en activo resarcido el papel transformativo del proceso a partir de la experiencia (Pons y Cabrera, 2013); cuestionar el modo en que se experimenta el mundo, la cotidianidad de la docencia, los problemas que se enfrentan en el aula ante las exigencias de un nuevo currículo. Los retrocesos en materia de formación de los docentes en la EMS tienen que ver con este alejamiento de las propuestas formativas de los contextos reales de actuación.

¿Qué acciones o propuestas concretas, pertinentes y factibles, sugiere para la calidad de la formación y actualización de profesores?

Si entendemos una formación de calidad como aquella que asegura que los docentes construyan aprendizajes significativos y útiles para transformar su vida y su entorno laboral, encontrando las condiciones materiales y de infraestructura adecuadas para esto, las propuestas deben alejarse de viejos esquemas y fórmulas que, de entrada, sabemos que van a fracasar porque así ha ocurrido en reiteradas ocasiones.

Los docentes de EMS están conscientes de la necesidad de cambiar y saben que lo que la escuela ofrece hoy no resulta atractivo ni útil a los jóvenes, están ávidos de fijar un nuevo rumbo a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, si el reto está en remover los significados que circulan en las escuelas, las propuestas de formación (más bien de actualización) a las que pueden acceder ahora (a partir de la RIEMS y de la Reforma de 2013) se están quedando cortas. ¿Pueden impulsarse otro tipo de acciones que rompan con estos esquemas que han probado su ineficiencia? Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa tendríamos que definir ¿cómo hacer que los docentes participen en la definición de estos procesos formativos y sus acuerdos sean tomados en cuenta? Se tienen ejemplos de distintas propuestas de formación (ver propuestas en Pons y Cabrera, 2013) que salen del esquema tradicional

y parten del reconocimiento de los saberes prácticos y experiencias de los docentes. Es momento de innovar en este sentido.

La brecha generacional que se presenta en la escuela podría ser aprovechada en un sentido positivo, sin embargo, los docentes con más años de experiencia se sienten excluidos. La incorporación del personal nuevo a la docencia parece responder más a mecanismos administrativos, pero no se ha pensado en un proceso de inducción. ¿Quién enseña a los docentes nuevos?, ¿cómo vincular experiencia con deseos de innovación? La diversidad que caracteriza a la EMS puede convertirse en un factor positivo si se inician procesos de cooperación y colaboración al interior de las escuelas y, de estas, con universidades que promuevan verdaderos procesos de formación.

Con respecto a la formación docente, es claro que la propuesta actual que se centra en la formación para evaluar la permanencia docente no contribuye a impulsar un programa integral y permanente de formación, los docentes perciben los cursos de actualización-acreditación como acciones desconectadas, aisladas y esporádicas. ¿Cómo impulsar un proceso de formación de largo alcance que vaya más allá de lo que cualquier reforma pretenda? Los cambios constantes que se derivan de reformas no han permitido establecer este programa integral en el que la evaluación para permanecer en el trabajo no sea visto en el sentido punitivo por lo que es necesario revalorar el sentido de la formación.

El acceso a estudios de posgrado en los que se asegure la calidad de la formación es una opción que requiere de la concertación de acuerdos y la unión de esfuerzos institucionales. ¿Por qué si la industria ha impulsado posgrados de calidad avalados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para los cuales se ha definido una estructura y procedimiento propio no puede generarse una propuesta diseñada para la formación docente?

Sigue quedando pendiente además el problema de la inestabilidad laboral que afecta a un porcentaje importante de docentes de EMS que trabajan por horas, compartiendo su tiempo de trabajo en distintas escuelas, las limitantes administrativas que impone la estructura burocratizada del subsistema escolar, así como las carencias infraestructurales, de equipo y materiales de trabajo; problemas que no son de fácil solución y que no resuelven solo con la oferta de

cursos. En este sentido es necesario atender a las condiciones laborales de los docentes procurando su mejora. La estabilidad laboral va de la mano con la formación. Está claro que el cambio escolar responde al encuentro de dos fuerzas, uno es la generación de la capacidad de agencia de los docentes, pero, es necesario que esta sea respaldada con acciones estructurales.

## Referencias

- Diario Oficial de la Federación (21/12/16). Reglas de operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente.
- Hernández Jiménez, M. (2018). Tesis Doctorado en Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Chiapas (en proceso). Evaluación docente en debate. Diferenciación del espacio regional y social al interior del Sistema Colegio de Bachilleres en Chiapas.
- INEE (2015). Cifras básicas, educación básica y media superior. En <http://www.inee.edu.mx/mapa2015/pdfestados/Prontuario2015.pdf>
- López Arens, Á. G. (2016). Reforma Educativa y contexto escolar: construcción de competencias matemáticas en escuelas preparatorias de la región Centro-Norte de Chiapas. Tesis Doctorado en Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Chiapas. En <http://www.repositorio.unach.mx/jspui/handle/123456789/3035>
- Pons Bonals, L. y Cabrera Fuentes, J. C. (2013). La formación docente ante una Reforma Educativa: estudio en escuelas de nivel medio superior en Chiapas, México *Olhar de Professor*, vol. 16, núm. 2, 2013, pp. 251-276.
- Pons Bonals, L.; Chacón Reynosa, K. J. y López Arens, Á. G. (2014). Vivir la Reforma Educativa. Significados y prácticas docentes en una escuela preparatoria. Hernández Reyes y Pons Bonals (coords.) *Narrativas sobre la escuela. Voces, significados y experiencias de vida en instituciones educativas chiapanecas* (pp. 131-166), Tuxtla Gutiérrez: Universidad Autónoma de Chiapas.
- Pons Bonals, L. y Chávez Moguel, R. G. (2013). La formación docente ante la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en Chiapas. *Devenir*, (23), 113-125.
- Subsecretaría de Educación Media Superior (s/f). Estructura de la oferta de formación continua docente en la educación media superior. México. En: [http://prodep.estrategianacionaldeformaciondocente.sems.gob.mx/ofertaformaciondoc/Estructura\\_Oferta\\_Formaci%C3%B3n\\_Continua\\_Doce](http://prodep.estrategianacionaldeformaciondocente.sems.gob.mx/ofertaformaciondoc/Estructura_Oferta_Formaci%C3%B3n_Continua_Doce)

## ¿Qué avances, aciertos o experiencias se han desarrollado en México respecto de la formación y actualización de profesores?

La formación continua de profesores en la educación básica antes de la década de los 90 era otorgada por las instancias correspondientes a cada nivel educativo o subsistema, brindando una formación que tenía como finalidad central actualizar a los profesores en temas pedagógicos, sobre todo a aquellos que no tenían un perfil profesional dirigido a la docencia. Esta formación era pertinente, pero carecía de una formación específica para atender las exigencias curriculares de los planes de estudio de los distintos niveles educativos, así como también se daba aisladamente por nivel educativo.

A partir de 1992, funcionaron de manera consecutiva tres programas de formación continua: a) el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM) en 1992, b) el Programa de Actualización del Maestro (PAM) en 1993, y c) a partir de 1995 el Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP). Estos programas fueron relevantes para el desarrollo de una cultura docente hacia los procesos de formación continua, así como se establecieron las bases para la creación de una estrategia nacional de formación, y adicionalmente evaluación, para los profesores en servicio. Entre sus principales aciertos y logros:

- El PEAM, en su calidad de emergente estableció un parteaguas en la actualización de maestros integrando, por primera vez en México, estrategias para articular los niveles educativos de la educación básica.
- El PAM, dio continuidad para la integración del Plan Nacional de Actualización y reforzó la visión de fortalecer el conocimiento de planes y programas, así como de la mejora de la práctica docente.
- El PRONAP, logró una mayor cobertura a la actualización de los docentes a partir de la descentralización. Se creó el Sistema Estatal de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SEFCySPMS) y, en consecuencia, las Instancias Estatales de Formación Continua (IEFC), ofertando cursos y talleres, tanto nacionales como estatales, que conformaban las acciones de formación y evaluación docente establecidas de manera paralela en el programa de estímulos Carrera

<sup>49</sup> Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Magisterial. Se crearon los Centros de Maestros (CM) dotándolos de amplia infraestructura, se otorgaron servicios de consulta (biblioteca y en línea) y asesoría, se dio especial énfasis a la tecnología con el programa EDUSAT, se ofrecieron diversas modalidades de formación cursos estatales (presenciales) y cursos nacionales, (presenciales o de forma autodidacta) y se establecieron acciones de vinculación con instancias nacionales e internacionales para el reconocimiento de aquellos profesores que mostraran alto desempeño en las acciones de formación y evaluación.

A partir de 2009 se estableció el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (PSNFCySP) que sentó las bases para que la formación docente fuera otorgada por las instituciones de educación superior (IES). Entre sus logros está la creación de un Catálogo Nacional de Formación que habilitaba a las IES a impartirla a partir del cumplimiento de criterios, tanto académicos como estructurales, la ampliación de la oferta y modalidades (presencial o a distancia), la articulación de actores (educación superior y educación básica), así como también se declaró una mejora en la rendición de cuentas. Se estableció lo que formalmente se denominó “Trayecto formativo” cuya intención fue cubrir aspectos de formación en aspectos metodológicos y disciplinares.

En síntesis, en el periodo 1992-2013, se dieron aciertos en la formación de profesores en dos dimensiones: institucional e individual. En el ámbito institucional, la conformación de un sistema nacional de formación docente que subsanó, en parte, las carencias de las décadas anteriores a los 90, permitiendo la integración entre los niveles educativos de la educación básica. Funcionó de manera paralela al programa Carrera Magisterial abriendo la oferta de sus cursos a todos los docentes de educación básica, evaluados y no evaluados. La formación continua otorgaba conocimientos generales del plan de estudios, como enfoques y estrategias de enseñanza, o específicos abordando contenidos disciplinares, como la enseñanza de la física, la química o las matemáticas, así como cursos referentes a la gestión educativa o al conocimiento y comprensión de los estudiantes. También, entre los aciertos puede considerarse el inicio de una estructura más flexible en la formación continua al diversificarse paulatinamente las modalidades de formación

continua – los profesores podían realizar de manera presencial, autodidacta o en línea los cursos –, así como la oferta a partir de la inclusión de las IES.

De manera individual, el profesor logró la integración al trabajo colectivo en comunidades de aprendizaje, en el que interactuaron distintos elementos que conformaban la práctica del profesor, como la presencia de profesores de todos los niveles educativos, las asignaturas impartidas o los contextos de las escuelas (urbanas y rurales) generando riqueza y avance en la comprensión de las distintas realidades del sistema educativo. Así también, los profesores tuvieron la posibilidad de elegir trayectos y temáticas de acuerdo con sus necesidades de formación, y de manera paralela, el reconocimiento a la trayectoria académica otorgado a los profesores que alcanzaban altos resultados en su formación y evaluación.

La Reforma Educativa de 2013, más laboral que educativa, estableció las condiciones para que los profesores de educación básica y media superior, a partir de la evaluación de su desempeño profesional, ingresaran, permanecieran o se promocionaran en la carrera docente. Ante estos acontecimientos, tanto el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como la Secretaría de Educación Pública (SEP), establecieron programas de formación docente. El SNTE a partir de 2014, creando el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional (SINADEP) y la SEP, la estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional (ENFCyDP) en 2016.

El SINADEP, considerado en este texto como un acierto, se estableció como forma de responder a esta visión imbricada de la formación con la evaluación, proponiendo una formación diferenciada en dos líneas: Evaluación y Desarrollo Profesional. El SINADEP se vislumbra como un sistema de formación que pudiese ser exitoso al ofrecer diversas modalidades de formación: cursos de formación continua o de formación para la evaluación, opciones de desarrollo profesional en licenciaturas, maestrías y doctorados a partir de convenios con IES. Diversas modalidades de formación, presenciales y en línea, empleando ampliamente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el desarrollo de los cursos utilizando plataformas y recursos virtuales. Sus acciones de formación requieren ser evaluadas en un futuro próximo.

## ¿Qué desaciertos o retrocesos piensa que ha tenido la formación y actualización de profesores en México?

El PEAM y el PAM como programas de formación, en etapa experimental, tuvieron entre sus desaciertos la conformación de la estrategia de formación denominada “en cascada”, que prevaleció durante algunos de los programas de formación que le continuaron. Además, fue visible la falta de organización, con tiempos de implementación cortos, retrasos tecnológicos y de materiales, así como falta de cobertura a todas las modalidades educativas.

A pesar de una evolución positiva en más de una década de funcionamiento del PRONAP, este programa desapareció en 2009. Entre las razones se mencionaron: falta de cobertura a modalidades educativas como educación física, indígena o tecnológica; falta de articulación de todos los actores educativos; y como ya se mencionó, debilidades en la formación de formadores, así como la ausencia de una base de datos nacional generada durante el funcionamiento del PRONAP.

La transición entre el PRONAP y el PSNFCySP careció de información oportuna para los profesores perdiéndose la continuidad, en muchos casos, del ritmo de actualización que imperaba. Las IEFCE eran las responsables de emitir las convocatorias a nivel estatal para las IES locales y en este sentido, también hubo periodos de desconocimiento por parte de los profesores de las acciones que se realizaban. Así como también, la oferta de las IES no era, en todos los casos, la adecuada para la formación de los profesores por deficiencias observadas en el desempeño de los formadores, que podían ser tutores en línea o presenciales.

Las acciones instituidas a partir de la Reforma Educativa de 2013, trastocaron gravemente los derechos laborales y profesionales de la profesión docente, colocando a los profesores en una posición de vulnerabilidad nunca antes vista en México y trastocando los preceptos de la formación continua antes gestados, transitando a una formación totalmente imbricada a la evaluación del desempeño docente para cada una de las distintas etapas. De manera secundaria, pareciese que la intención fuese la formación para el conocimiento de los planes y programas de estudio, así como el dominio de contenidos disciplinarios como se hacía anteriormente. La consecuencia visible de

estos hechos ha sido la pérdida de autonomía de la profesión docente al concebirla, desde esta reforma, como una profesión tutelada que requiere que institucionalmente se dirija su trayecto formativo, tanto en lo colectivo como en lo individual.

De manera extemporánea a la Reforma Educativa, la Secretaría de Educación Pública estableció en 2016 la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional (ENFCyDP), en el marco del establecimiento del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional. Esta estrategia derivó en la creación del Programa de Desarrollo Profesional Básico (PRODEP Básico), cuya finalidad es fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización, capacitación, regularización y desarrollo profesional. Este programa tiene alta vinculación con el Servicio Profesional Docente y en consecuencia, con el documento “Perfiles, parámetros e indicadores”, tanto para docentes como para directivos en la educación básica.

Sin embargo, la organización de la estrategia nacional ha mostrado dificultades y ausencias, tanto temporales como estructurales. Ha habido una reorganización de las líneas y etapas durante su proceso de gestión, en 2015, 2016 y 2017, que se visualiza en la carencia de información en línea en el portal de la SEP donde no se encuentra información relativa a este programa. Así como también han cambiado las instancias responsables de su aplicación. A nivel estatal son las IEFC quienes tienen la tarea de organizar las tareas de formación continua atendiendo a los criterios, líneas de acción y etapas de la ENFCyDP.

Actualmente, la ENFCyDP para la educación básica se sustenta en tres líneas de acción que revelan la importancia otorgada actualmente a los procesos evaluativos en la formación de docentes en aras de la calidad y la eficiencia: 1) formación profesional en el marco de los mecanismos y procesos del Servicio Profesional Docente, 2) formación para el logro de aprendizajes, dominio de contenidos y gestión escolar, así como, y 3) temas de prioridad nacional y contenidos relevantes.

Las etapas que conforman las líneas de acción revelan la transformación que ha sufrido el sentido y fines de los procesos de formación transitando a un sentido mayormente evaluativo. El último documento publicado en 2017

muestra ampliamente este énfasis, así como un notorio desbalance entre las etapas asignadas a cada línea privilegiando altamente la evaluación.

El análisis de las líneas y etapas que propone la ENFCySP para la educación básica lleva al planteamiento de puntos críticos acerca de la finalidad implícita de la formación, observándose sinsentidos en el proceso:

- 1) Una visión reduccionista, centrada en el documento, *Perfil, parámetros e indicadores* que encajona, desde su perspectiva, el perfil idóneo de los docentes dejando de lado temas de frontera y la capacidad de elegir trayectos formativos diferenciados.
- 2) Un sentido utilitario, formación para la evaluación y no formación para el dominio y manejo del nuevo modelo educativo.
- 3) Falta de lógica secuencial entre las acciones de la ENFCySP, el nuevo modelo educativo y los procesos de evaluación de la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- 4) Desconocimiento a la profesión docente, restricciones a su autonomía y vulnerabilidad de sus condiciones laborales.

La continuidad de los procesos se ha visto truncada en distintos momentos por las finalidades de las políticas educativas imperantes; así como ha habido avances, también han ocurrido retrocesos importantes en la formación de profesores. Se ha transitado a una visión fragmentada y reduccionista de la formación continua. Dada la imbricación formación-evaluación, ha habido una reorientación de los procesos de formación continua y en consecuencia, de los intereses de los docentes, preocupados en mayor medida por satisfacer los requerimientos de la evaluación al desempeño docente que en su trabajo cotidiano en el aula, condicionando el tipo de trayecto formativo que el docente debe cursar, quedando sus expectativas profesionales y su capacidad de decisión para el futuro.

¿Qué acciones o propuestas concretas, pertinentes y factibles, sugiere para la calidad de la formación y actualización de profesores?

Esta situación abre un debate hacia la funcionalidad de este nuevo esquema de formación y su impacto en la formación de los estudiantes y, por ende, cuáles serán sus consecuencias en las evaluaciones de aprovechamiento escolar y los resultados en pruebas estandarizadas, como las del Plan Nacional para la

Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) y del Programme for International Student Assessment (PISA). El nuevo sentido de la formación en la ENFCyDP, formar para evaluar, ha llevado al docente a replantearse y desligarse de manera inconsciente del sentido ético de la formación, formar para educar otorgando un mayor peso a formarse para su evaluación y no para su práctica en el aula. Se está dando prioridad a cursos remediales sobre cursos formativos, se está dejando de lado la posibilidad de establecer procesos de reflexividad de la propia práctica docente. Adicionalmente, existe un amplio desfase en tiempo, cobertura, suficiencia y viabilidad tecnológica de los procesos de formación continua a dos años de haberse establecido la estrategia nacional.

Así, hay una indefinición en las etapas ya que no hay distinción entre ¿los docentes se evalúan para después formarse? o ¿se forman para después evaluarse?, ¿en qué momento el docente tendrá como mayor preocupación formarse para atender temas clave para el proceso enseñanza aprendizaje de sus alumnos?, ¿se han imbricado de tal manera formación y evaluación que es complejo distinguir finalidades y fronteras?, ¿en qué medida se forma para la individualidad o la colectividad a los docentes? y ¿cómo se concibe actualmente en México a la profesión docente?

En este contexto, la formación continua presenta grandes retos, siendo el principal responder a la conceptualización de la docencia como profesión y reconocer su autonomía. El profesional de la educación tiene que asumir la responsabilidad de su propia formación permanentemente y no depender de la oferta “institucional” que se le asigne. Actualizar institucionalmente mediante formación continua debiera significar: reconocer que hay temas de frontera en el desarrollo de la docencia y que el docente tiene que alcanzar experticia en distintos temas: didáctica, psicología, currículo, evaluación, uso de TIC, atención a grupos vulnerables, políticas educativas, entre otros.

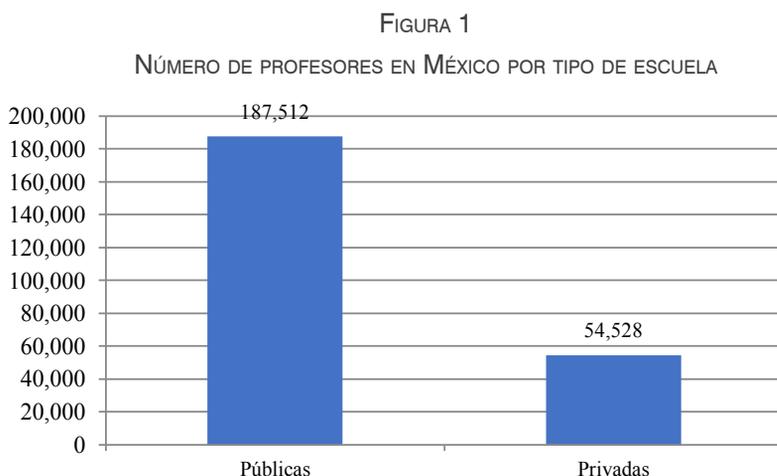
El problema no es generar una oferta institucional, no es convocar a universidades a presentar programas de formación, no es generar programas para entender la reforma curricular establecida, un día constructivismo, otro día competencias y ahora aprendizajes clave. El problema fundamental es lograr que el docente se asuma como profesional del aprendizaje y de la formación. Como en todo gremio profesional maduro, la formación reclama que sea el sujeto individual el que la asuma desde una posición autónoma.

Una manera de lograr esta autonomía de la profesión es impulsar el establecimiento de Colegios de Profesores (no de organizaciones sindicales), que asuman la reflexión, discusión y demanda/oferta de proyectos de formación. Otra acción relevante es la exigencia de un perfil acorde al área (preescolar o primaria) o asignatura a atender (en secundaria) complementada con estudios de posgrado para nuevo ingreso. Quienes tengan una formación en educación deberían tener un posgrado en un área disciplinaria específica a la asignatura o nivel a atender y, viceversa, quienes tuviesen una licenciatura en un área disciplinaria, por ejemplo, química, cursar un posgrado en un área educativa. Es incomprensible que un individuo ingrese al sistema educativo para recibir una formación inicial que, se supone, debería poseer; o que después de haber realizado una evaluación, que le puede otorgar la tipificación de destacado o excelente, tenga que realizar una nueva evaluación en tan poco tiempo.

Los procesos de formación continua debieran diseñarse atendiendo a las etapas de desarrollo profesional docente, tienen que ser trayectos diferenciados de acuerdo con las necesidades específicas de formación que requiere cada estrato de docentes. En este sentido, tienen que diferenciarse también dos procesos: 1) la formación como herramienta esencial para educar, cuyos componentes esenciales son la formación continua o actualización, para el manejo y dominio de los planes de estudio, sus contenidos, enfoques y estrategias de enseñanza; así como para el conocimiento de los estudiantes, sus necesidades afectivas, sus procesos cognitivos, el desarrollo de un proyecto de vida, todo ello impulsado desde la práctica reflexiva e investigativa del profesor en el aula. Por otra parte, 2) la evaluación como mecanismo para retroalimentar y mejorar los procesos formación de profesores y, en consecuencia, la enseñanza y el aprendizaje en las aulas que signifique una mejora de resultados, congruente entre lo que se enseña y lo que se evalúa, que responda en mayor medida a la realidad nacional y que, en consecuencia, se refleje en los resultados de las pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales.

## ¿Qué avances, aciertos o experiencias se han desarrollado en México respecto de la formación y actualización de profesores?

Uno de los componentes fundamentales del Sistema Educativo Nacional (SEN) para mejorar los aprendizajes de los estudiantes es el profesor. De acuerdo con estadísticas del sistema educativo 2016-2017 elaboradas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Figura 1) existen en el país 22,594 escuelas e instituciones en los que laboran 242,040 profesores (SEP, 2017).



Fuente: SEP (2017).

El sistema de educación superior en México es grande, complejo y diverso. Tiene ante sí la tarea de transformarse para estar en condiciones de enfrentar los desafíos de la globalización y los tiempos en la sociedad de la información. Uno de los primeros ejemplos para transformarse son los esfuerzos realizados en los setenta con la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a través del cual inicia un sistema de becas para estudios de posgrado. En los ochenta, con el propósito de fortalecer la habilitación y permanencia de los profesores de tiempo completo en las instituciones de

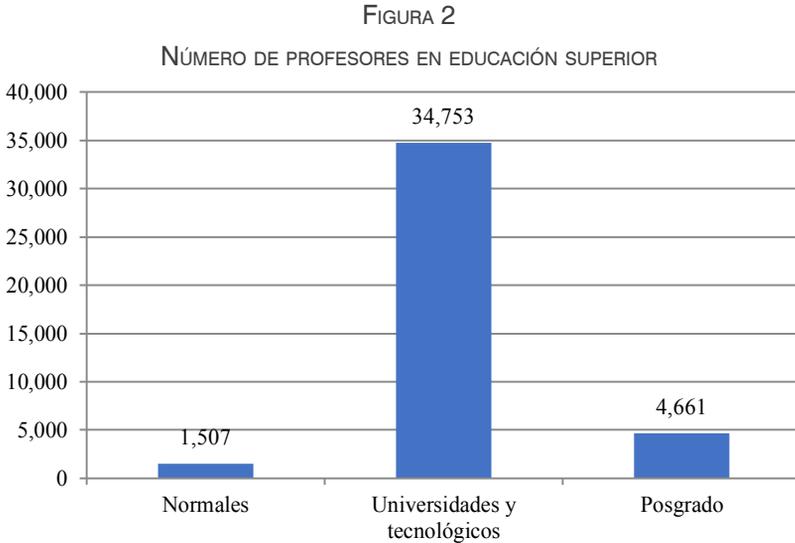
<sup>50</sup> Universidad Autónoma de Yucatán.

educación superior (IES) surge el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), quien transforma los referentes en la construcción del prestigio de la profesión del profesor-investigador.

En los noventa, la evaluación se convirtió en la principal política de la educación superior, estableciendo algunas directrices apoyadas en varios programas específicos: 1) el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), creado en 1996, con un escenario de operación inicial de diez a doce años; 2) el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) operado por CONACYT con dos vertientes, el Padrón Nacional de Posgrado y el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP); y 3) el Programa de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior que ha alentado la evaluación de programas mediante el juicio de pares académicos (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior [CIEES]), así como su acreditación a través de organismos reconocidos. Durante los primeros años de este milenio, la SEP se propuso fomentar que las IES formularan mediante procesos de planeación estratégica y participativa Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Se continúa con todas las políticas que décadas atrás se han orientado a la superación del personal académico (SEP, 1997).

La vida académica en la mayoría de las universidades públicas estatales e instituciones afines se limitaba hasta los noventa a la labor docente, a algunas actividades de orden cultural y de manera muy menor se realizaban actividades de investigación. En 1996 solo el 8 por ciento del profesorado de tiempo completo de estas instituciones contaba con la preparación que avalara su capacidad para desarrollar esta función (Rojas, 2004).

En educación superior existen 450 escuelas o instituciones (43 escuelas normales, 378 universidades y tecnológicos públicos y 188 escuelas de posgrado) en los que laboran 40,921 profesores (1,507 profesores de escuelas normales, 34,753 profesores de universidades y tecnológicos y 4,661 profesores de posgrado) (SEP, 2017) (Figura 2).



Fuente: SEP (2017).

La repercusión de lo anterior en el profesor de educación superior es la exigencia de desempeñar diversos papeles. Ramsden (2007, pp. 4-5) los resume así:

se espera que sea un excelente maestro, que diseñe cursos y aplique métodos de enseñanza adecuados para cumplir con los requerimientos de una población estudiantil heterogénea, que sepa lidiar con grupos numerosos de estudiantes, que utilice apropiadamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que inspire a estudiantes con cero tolerancias a la frustración y cuya mente está más preocupada por su siguiente trabajo de medio tiempo que por el placer de aprender. Al mismo tiempo, se espera que sea altamente productivo en la investigación, que pueda conseguir nuevos recursos financieros, que haga malabares para sortear con las nuevas demandas administrativas y rinda cuentas a una amplia variedad de jefes.

En México, al profesor de educación superior, de acuerdo con el programa sectorial para el sexenio 2006-2012, se le concibe de la siguiente manera: “[debe tener la:] capacidad de realizar con alto desempeño las funciones básicas de docencia, generación y aplicación innovadora de conocimiento, tutoría y gestión académico administrativa” (SEP, 2007, p. 27).

La formación inicial de los profesores de educación básica se ha realizado tradicionalmente en las escuelas normales, mientras que las universidades cuentan con programas de formación de profesores de educación media superior y superior. Otras instituciones de educación superior también forman para la docencia y en sus licenciaturas, carreras afines como Ciencias de la Educación o Pedagogía, están inscritos estudiantes que seguramente participarán en los próximos concursos para el ingreso al servicio profesional docente.

Dice el Informe 2018 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que:

además de la evidencia recogida mediante la Evaluación del Desempeño, los estudios que compilan las percepciones de los docentes (en servicio) coinciden en la necesidad de vincular los contenidos conceptuales de los programas de formación con la práctica. Es decir, se requiere que la formación recibida permita a los docentes traducir los contenidos de orden conceptual a aspectos concretos de su práctica en el aula, para responder a los retos planteados en los diversos contextos donde se desempeñan, y para lograr un balance entre la labor realizada dentro del aula y el trabajo colaborativo desarrollado con los otros docentes y actores de la comunidad para el buen funcionamiento de la escuela (INEE, 2018).

Aquí el problema es que el INEE solo considera a las prácticas docentes y las dinámicas colectivas asociadas a ellas en la escuela como estrategias de formación continua a favor del desarrollo profesional de las figuras educativas en servicio, pero no admite que la observación *In situ* y un esquema de valoración entre pares, centrado en el colectivo académico, sea una opción viable y consistente para evaluar el desempeño de docentes, Asesores Técnicos Pedagógicos (ATP) y directivos.

¿Qué desaciertos o retrocesos piensa que ha tenido la formación y actualización de profesores en México?

El 87.8% del gasto educativo se destina solo al pago de la nómina magisterial, sobre todo de educación básica; se destina mucho a servicios personales, como son los salarios de los maestros, y poco a materiales educativos,

infraestructura, tecnologías y capacitación de los docentes. Del presupuesto educativo, el 97.2% va para educación básica, solo el 1.3% para educación media superior y 0.9% para educación superior (Caballero Urdiales y López Gallardo, 2012).

En síntesis, la profesión docente en México tiene problemas que habrán de atenderse en el corto plazo si se desea contar con un número suficiente de maestros con una formación profesional de alta calidad que respondan a las necesidades del servicio educativo.

### ¿Qué acciones o propuestas concretas, pertinentes y factibles, sugiere para la calidad de la formación y actualización de profesores?

Es urgente fortalecer la gestión organizacional y elevar el nivel de formación proporcionado por las escuelas normales y por las instituciones de educación superior, en particular por el sistema de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), mediante una revisión a fondo de los currículos; es necesario asimismo contar con formadores de docentes cuyos perfiles correspondan adecuadamente a las materias que imparten.

Conviene establecer una mayor articulación entre la educación normal y las instituciones de educación superior, de manera que las materias disciplinarias estén en manos de las instituciones universitarias o sean impartidas por universitarios, y las materias pedagógicas y didácticas, por profesionales de la educación. Para enfrentar el gran reto que significa la formación inicial de docentes de educación media superior, podría establecerse un trayecto formativo pedagógico, de al menos un año, en las carreras con salida a la docencia, que sea obligatorio para aquellos que pretendan ejercer esta profesión.

Urge atender la desigualdad en la calidad de la formación inicial de los maestros; existen enormes diferencias entre entidades e instituciones formadoras de docentes en los resultados alcanzados por sus egresados. Es necesario contar con esquemas más claros de evaluación y con procedimientos estrictos para el mejoramiento institucional, particularmente en aquellos establecimientos tanto públicos como privados que, a juzgar por los resultados de sus estudiantes, enfrentan mayores dificultades. Especial tratamiento amerita la UPN, que debe revisar a fondo sus procesos formativos,

pues la importancia de sus egresados en funciones docentes irá creciendo con el tiempo.

Convendría establecer un esquema de transformación de las escuelas normales a mediano plazo de manera que algunas de ellas se vayan convirtiendo en verdaderas instituciones de educación superior de mayor tamaño, con altas proporciones de profesores doctorados o al menos con estudios de posgrado, con una mayor proporción de docentes contratados de medio tiempo o, de preferencia, de tiempo completo, y con profesores egresados de diversas disciplinas y de carreras afines a la docencia; instituciones que incluyan entre sus actividades sustantivas la investigación y desarrollo de intervenciones educativas, sobre todo para la enseñanza y el aprendizaje en la educación básica, y que guarden una estrecha relación de formación y de investigación con las escuelas en las que sus alumnos ejercen sus prácticas — recuperando lo mejor de la tradición normalista mexicana —, de manera que estas puedan convertirse en verdaderos laboratorios de enseñanza.

Por su parte, la formación continua de docentes debe beneficiarse en el diseño de sus programas y estrategias de la información proporcionada por las evaluaciones de ingreso al servicio y de desempeño docente. Los resultados que arrojan décadas de experiencia en formación continua de docentes en el país indican que esta debe descansar mucho menos en cursos y talleres masivos y centrarse más en la escuela y en los problemas reales que los maestros enfrentan para que sus alumnos aprendan. Es previsible que ello ocurra al poner en marcha el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela, previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual deberá impulsar procesos de tutoría, modelaje, coaching, creación de comunidades de aprendizaje en las escuelas o en grupos de escuelas aledañas. Resulta indispensable el papel que la nueva figura de Asesor Técnico Pedagógico habrá de cumplir en la implementación de estas estrategias formativas, por lo cual deberá cuidarse de manera especial tanto su selección como su preparación profesional.

## Referencias

- Caballero Urdiales, E. y López Gallardo, J. (2012). Gasto público, Impuesto sobre la Renta e inversión privada en México. *Investigación económica*, 71(280), 55-84. Recuperado en 03 de septiembre de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16672012000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672012000200003&lng=es&tlng=es).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2018). La educación obligatoria en México. Informe 2018. Recuperado el 14 de junio de 2018 de <https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/>.
- Ramsden, P. (2007). *Learning to teach in higher education*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Rojas, J. M. (2004). Análisis temático. *Revista de Educación Superior*, 33(1), 109. Recuperado el 13 de junio de 2018 de <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/129/01b.html>.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (1997). Programa de mejoramiento del profesorado de las instituciones de educación superior (PROMEP). *Revista de Educación Superior*, 101. Recuperado el 13 de junio de 2018 de [http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista101\\_S3A4ES.pdf](http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista101_S3A4ES.pdf).
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2007). *Programa sectorial para el sexenio 2006-2012*.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). *Estadística del Sistema Educativo en México ciclo escolar 2016-2017*. Recuperado el 14 de junio de 2018 de [https://snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica\\_e\\_indicadores/estadistica\\_e\\_indicadores\\_educativos\\_15MEX.pdf](https://snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_15MEX.pdf).

# VII

## **El Modelo Educativo 2017, el currículo y el aprendizaje: perspectivas críticas**





## El Modelo Educativo 2017, el currículo y el aprendizaje: perspectivas críticas

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,  
UNAM, CDMX, 6 de junio, 2018.

### Presentación

*Angélica Buendía Espinosa*<sup>51</sup>

La Reforma Educativa de 2013, orientada a la transformación de la educación obligatoria mexicana, fue la gran apuesta del gobierno de Enrique Peña Nieto. Una crítica constante a la misma fue su carácter laboral, más que educativo. La evaluación implementada tuvo, en opinión de los expertos, un carácter punitivo hacia los maestros, y poco o nada contribuyó a mejorar la educación del país.

Además de los problemas asociados a la implementación de la reforma en materia de evaluación de los profesores, el diseño e implementación del Modelo Educativo, como el principal constructo que habría de darle el sentido educativo a la transformación impulsada por los cambios institucionales, tampoco se concretaron. El Modelo Educativo para la educación obligatoria se implementó hasta el 2018, cuando el sexenio estaba por expirar.

Actualmente, se encuentra en proceso una nueva propuesta de reforma, lo que seguramente no permitirá evaluar el modelo vigente, ni conocer sus efectos. En este contexto, el debate abordado en el foro sobre Modelo Educativo 2017, el currículo y el aprendizaje: perspectivas críticas es pertinente, dado que las mismas preguntas planteadas para dialogar con los expertos deberían hacerse a las propuestas del nuevo gobierno. Estas son: ¿en qué medida responde el nuevo modelo a las necesidades de aprendizaje de una educación obligatoria de calidad para todos?, ¿qué tipo de ciudadanía prescribe el Modelo Educativo?, ¿resulta aceptable y adaptable el Modelo Educativo para todos los alumnos de la educación obligatoria?, ¿de qué manera se relaciona el Modelo 2017 con las prácticas educativas en la educación básica (EB) y en la educación media superior (EMS) y qué adaptaciones y consideraciones se requieren contemplar a ese respecto?

<sup>51</sup> Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

## Introducción

Las respuestas a las preguntas planteadas para este foro toman como referentes los documentos que son parte de la Reforma Educativa con la que se elevó a rango constitucional la obligación del Estado Mexicano de mejorar la calidad y la equidad de la educación en tiempos recientes (2013-2017). Los textos que se revisaron fueron: 1) Modelo de educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad (SEP, 2017a), 2) Aprendizajes clave para la educación integral. Planes y programas de estudio para la educación básica (SEP, 2017b) y 3) Planes de estudio de referencia del componente básico del marco curricular común de la Educación Media Superior (SEP, 2017c).

En el primer documento, la Secretaría de Educación Pública muestra los mexicanos que quiere formar; en el segundo, se establece en cinco ejes, la manera en que se relacionan los componentes del sistema para la educación obligatoria a largo plazo; y en los terceros, se plantea el diseño curricular tanto en sus contenidos como en su propuesta pedagógica. Estos textos representan los tres grandes pilares de una propuesta para mejorar el sistema educativo y replantear los supuestos pedagógicos (Granados, 2018), esto es, se trata de una perspectiva para el cambio del sistema educativo.

Los textos o referentes se usan para abordar distintas dimensiones y los argumentos para responder las preguntas atienden solo a núcleos específicos. Estoy lejos, por tanto, de abordar de manera acuciosa los temas, pero sí que tengo la posibilidad de destacar algunos aspectos que me parecen nodales para analizar la propuesta de transformación del sistema educativo, el currículo y la perspectiva pedagógica de la Reforma Educativa. Estas son intenciones políticas y epistémicas que se despliegan en un tiempo histórico y que no están separadas de la reconfiguración de la profesión docente que se ha planteado en la era del capitalismo financiero, así como de la convicción del gobierno mexicano de que reformas ambiciosas fortalecen el aumento de la productividad.

---

<sup>52</sup> Universidad Pedagógica Nacional.

## ¿En qué medida responde el nuevo modelo a las necesidades de aprendizaje de una educación obligatoria de calidad para todos?

Tanto el Modelo Educativo como los planes de estudio de la educación obligatoria, en términos de los planteamientos de las agencias internacionales (UNESCO, OCDE, BM, UNICEF, BID) y las nacionales (empresas, asociaciones civiles, consultorías, etcétera) responden sin duda a lo que ellos definen como calidad para todos. Esto es, son expresión de líneas estructurantes de la educación y del currículo planteadas desde los estudios que han impulsado algunas de esas agencias. En tanto que, consideran que existe consenso acerca de la importancia replantear las finalidades de la educación y el aprendizaje para mejorar la educación, y no consideran la existencia de otras formas de entender lo educativo.

Hace ya algún tiempo que las agencias se convirtieron en generadoras y orientadoras del conocimiento en materia de educación. En América Latina particularmente, existe una recepción de ese conocimiento por parte de algunos de los gobiernos de la región para promover las líneas y visiones de los organismos internacionales. Conviene observar, sin embargo, que seguir las orientaciones de las agencias no implica un apego irrestricto a ellas, pero sí que compromete una visión de lo que la educación es y debe de ser en Latinoamérica. En este mismo sentido, se recurre a los estudios de experiencias exitosas en materias de educación en el mundo. No obstante, y sin menoscabo de la información, estas, en términos generales, hacen alusión a realidades lejanas de las que vivimos en México (asiáticas), o bien, son altamente contrastantes en dimensión y complejidad de los sistemas educativos y los problemas sociales (europeas).

Volvamos ahora al punto de partida, en este contexto el Modelo Educativo se perfila con un enfoque sistémico que pretende articular los componentes para el máximo logro del aprendizaje de niñas, niños y jóvenes. A partir de los cinco ejes del modelo: 1) planteamiento pedagógico, 2) la escuela al centro, 3) formación docente, 4) inclusión y equidad, y 5) gobernanza.

No me referiré en este momento a los ejes, solo los menciono para enfatizar que son el marco que organiza el significado, la participación y acción en la

educación obligatoria. Más bien, me centraré en las directrices que se exponen en los planes de estudios por considerarlas bases para la comprensión del sentido de lo que el Modelo denomina la sociedad del aprendizaje. En otras palabras, se trata de abordar la noción de aprender a aprender, en su relación con la economía y el fortalecimiento de la productividad. Stiglitz y Greenwald (2005) indican:

El ritmo de aprendizaje (innovación) no solo es el determinante más importante para los aumentos en los niveles de vida, sino que el ritmo mismo es, casi con toda seguridad, parcialmente, si no totalmente, endógeno. La velocidad del progreso ha sido notablemente distinta tanto a lo largo del tiempo como entre los países, y aunque quizá no seamos capaces de explicar toda esta variación, queda claro que las políticas gubernamentales han tenido su papel [...] Todo esto ocurre más en los países en desarrollo. Gran parte de la diferencia en el ingreso per cápita entre estos países y los más avanzados puede atribuirse a diferencias en el conocimiento. Las políticas que transformaron sus economías y sociedades en «sociedades del aprendizaje» les habrían permitido cerrar la brecha del conocimiento, con aumentos marcados en el ingreso. El desarrollo conlleva aprender a aprender (pp. 37-38).

En el caso del Modelo Educativo se vincula con tres elementos sustantivos: una visión humanista en la educación, una concepción de aprendizaje y los ambientes de aprendizaje. En cuanto a la visión humanista, se considera que la educación y el conocimiento son bienes de un mundo complejo; y se da por sentada la relevancia de la unión desarrollo sostenible y educación para: “la vida y la dignidad humana, la igualdad de derechos, la justicia social, la diversidad cultural, la solidaridad internacional y la responsabilidad común por un futuro sostenible” (SEP, 2017b, p. 517).

Ahora bien, la visión humanista a través del currículo intenta posicionar la noción de bienestar global y pone el acento en el protagonismo de los estudiantes como ejes del sistema educativo. He aquí una fusión del campo social y el campo pedagógico que incorpora el aprendizaje como un medio para —según el Modelo Educativo y los planes de estudio—, dirigirse a una economía dinámica y la participación eficaz de la comunidad y la sociedad, la democracia participativa y para disfrutar de vidas con sentido. Tal parece

que existe una ruta, y solo una, lo que implica la clausura de cualquier otra perspectiva de educación y sociedad.

El aprendizaje representa el principio organizador de la educación, por tanto, es una dimensión fundamental que se lleva a cabo principalmente por el alumno; es resultado de la interacción dinámica entre emoción, motivación y cognición. Todo esto nos dice que existe una asunción de reunir una serie de valores en la concepción del aprendizaje. Sin embargo, si aceptamos que se trata de propuestas pedagógico-políticas, entonces entendemos que son posiciones políticas, en su sentido de ejercicio del poder por la vía discursiva en el campo pedagógico.

Se trata pues, de alcanzar unos fines con acciones hipotéticas utilitarias, empero también, de establecer una serie de reglas o normas a las que los agentes educativos deberán de apegarse y, de igual manera, se pretende pautar las dinámicas e interacciones de cuatro dimensiones: el alumno, los docentes y otros profesionales de la enseñanza, el contenido y las instalaciones y tecnologías.

Como se puede observar, es una interpelación o lugar de convocatoria a los actores de la educación (alumnos, docentes y directivos) para compartir y operar los cambios para dar evidencia de eficacia y calidad de acuerdo con los parámetros de la sociedad del conocimiento. Adviértase que, al tomar como fundamental para el desarrollo sostenible a la sociedad del aprendizaje y la sociedad del conocimiento, la escuela eficaz y los profesores eficientes son cruciales porque las primeras son la unidad básica de formación e innovación para un mayor rendimiento y los segundos son profesionales vistos desde la lógica del capital o el neoprofessionalismo.

## **¿Qué tipo de ciudadanía prescribe el Modelo Educativo?**

A la letra el Modelo Educativo dice:

El propósito de la educación básica y la media superior es contribuir a formar ciudadanos libres, participativos, responsables e informados, capaces de ejercer y defender sus derechos, que concurren activamente en la vida social, económica y política de México y el mundo. En otras palabras, el Modelo Educativo busca educar a personas que tengan la motivación y la capacidad de lograr su desarrollo personal, laboral y familiar, dispuestas a

mejorar su entorno social y natural, así como continuar con su formación académica y profesional (SEP, 2017a, p. 45).

En el Modelo Educativo se establece un vínculo claro entre ciudadanía, economía y derecho. Se trata de formar al ciudadano global del siglo XXI desde la lógica del desarrollo sostenible y del derecho social. El modelo establece que el propósito de la educación obligatoria es que:

todas las niñas, niños y jóvenes mexicanos se formen como ciudadanos libres, responsables e informados, capaces de ejercer sus derechos y participar cabalmente en la vida productiva y democrática de la sociedad, éste procura que los mayores esfuerzos posibles se enfoquen en la formación de personas que participen en proyectos individuales y de grupo, pero que también tengan capacidad y visión para incidir en su entorno y ser parte de la transformación de nuestro país hacia uno más libre, justo y próspero (SEP, 2017a, p. 192).

Existe así, una concepción que tiene un movimiento pendular que va desde el ciudadano del mundo, que se mueve en torno a la humanidad compartida, motivado por la responsabilidad de mejorar el bienestar humano y proteger el planeta, hasta una mirada nacionalista de ser del ciudadano que restituye miradas de un pasado reciente de preponderancia del Estado Nación. Tal vez porque la escuela es fundamental para escribir y reescribir la conciencia nacional, y el gobierno no parece descuidar esta función, porque sigue siendo un elemento central en su función de institución pilar, de lo que históricamente se tiene como baluarte social, aun cuando, paradójicamente, como señala Dubet (2006) se observa su declive.

Es interesante examinar la pregunta también desde la relación de la noción de ciudadanía que prescriben el modelo y el currículo con otro postulado de los mismos documentos, a saber: el pensamiento crítico. Idea que se apega de manera más o menos consistente con algunas investigaciones en educación cognitiva y neurocientífica, en donde aprendizaje y pensamiento son una mixtura. Tal concepción de pensamiento implica habilidades, conocimientos y motivaciones para la resolución de problemas o para dar respuesta a normas de desempeño eficaz.

Bien pareciera que todo lo anterior se aleja del hecho de que la capacidad de pensamiento implica la reflexión, más aún en asuntos cívicos y morales. Porque, como indican Salmerón y Rivera (2007), parafraseando a Dewey, el pensamiento reflexivo (entendimiento y razón) obliga a la toma de conciencia, y esta supone la previsión de las consecuencias de nuestras acciones. Tal como lo indican Salmerón y Rivera (2007) “esa es la tarea pendiente de un proyecto educativo que pueda ajustarse a las impostergables necesidades de formación de ciudadanos reflexivos capaces de intervenir racionalmente en las tareas de modificación sustantiva de nuestras sociedades mal ordenadas” (p. 314).

### ¿Resulta aceptable y adaptable el Modelo Educativo para todos los alumnos de la educación obligatoria?

Para responder a esta pregunta destaco dos tópicos: 1) la inclusión y la equidad y 2) el principio distributivo de conocimiento. Respecto al primero, mi apreciación es que el Modelo va encaminado, por una parte, por una perspectiva que declarativamente ve a la inclusión y la equidad como eje de la transformación del sistema y, por otra, por la idea del logro de las competencias clave para el siglo XXI como parte de las exigencias del orden económico global. Reimers y Chung (2016) señalan que, en este siglo se trata de aprender habilidades más allá de lo básico, por ejemplo, competencias digitales, cívicas de autoconocimiento e interpersonales que, sin estar reñidas, establecen una tensión. Sin hacerlo explícito esa tensión se hace presente en el Modelo y los planes de estudio.

En realidad, lo que se revela con las tensiones es la tarea compleja que implica el Sistema Educativo Mexicano que es uno de los más grandes del mundo, con poco más de 36 millones de alumnos y 30.9 millones en la educación obligatoria.

A la ya compleja situación del tamaño del sistema, se agrega la persistencia de las desigualdades ya que el origen social de las personas y las condiciones de sus familias limitan el potencial de la educación para igualar sus oportunidades. Se sabe que, si bien existe cobertura en materia de educación básica, no se ha logrado conjurar la desigualdad social. Como lo señala el informe de desigualdades de El Colegio de México, acceder a la educación, lograr aprendizajes significativos y completar los niveles relevantes son procesos afectados de manera grave por las desigualdades materiales y simbólicas en las condiciones de vida.

Esto nos lleva a caer en la cuenta que los aprendizajes son sustantivamente más bajos en estudiantes que:

- Viven en comunidades más pequeñas y en zonas de alta marginación.
- Son indígenas o hablan una lengua indígena.
- Proceden de familias de menores ingresos.
- Sus padres cuentan con menores niveles de escolaridad.

Hay más, a las desigualdades sociales y económicas que inciden en la distribución de las oportunidades, se agregan el género, las diferencias étnicas y las regionales.

Hoy vemos claramente que se presentan condiciones de oportunidad diferenciadas en las que se pueden observar trayectorias de estudiantes que ingresan a escuelas multigrado, pasan a telesecundarias y, en el mejor de los casos, acceden a telebachilleratos, esto es, transitan por rutas determinadas por acumulación de desigualdades; un vivo ejemplo de esto es que la probabilidad de que un estudiante de una escuela urbana alcance buenos aprendizajes es entre 3 y 4 veces mayor que la de un alumno de escuela rural.

Vistas así las cosas, y aceptando sin conceder que el nuevo modelo plantea la inclusión y la equidad y que reconoce las desigualdades, su propuesta político-pedagógica gira alrededor de un prototipo de escuela urbana, de organización completa, con cumplimiento de las condiciones mínimas, con apoyo técnico pedagógico y supervisión pertinente. Lo que no atiende necesariamente a la dislocación que eso provoca en la construcción de ciudadanía, en la democracia y en la distribución del conocimiento. La dislocación es también una puesta en entredicho de la sociedad de derecho y de justicia social.

Me queda por añadir el segundo tópico, el principio distributivo del conocimiento. Este se atribuye concretamente escuela, pero tanto modelo como propuestas curriculares, como ya sabemos, sirven como referentes simbólicos para la distribución de conocimiento. En ese sentido, es relevante revisar la lógica de derivación del plan de estudios en los programas y los libros de texto. En ella ya se ve el reafianzamiento de las matemáticas, el lenguaje y las ciencias como “lo importante para ser aprendido”.

Con lo anterior se naturaliza la división social del conocimiento y en realidad se contradice la integralidad del currículo, porque se establece una división

entre campos de formación académica y áreas de desarrollo personal y social, ¿no académicas? Lo que corresponde al mundo, de lo exterior y legítimo de ser valorado y lo que corresponde a lo interior o la persona, digno de intervención y control, pero no de ponderación como académico.

¿De qué manera se relaciona el Modelo 2017 con las prácticas educativas en la EB y en la EMS y qué adaptaciones y consideraciones se requieren contemplar a ese respecto?

Las prácticas educativas son históricas y forman parte de “las artes de hacer” (De Certeau, 1996). Se han construido esas prácticas en el juego de temporalidades históricas y personales. Así la experiencia, las trayectorias, las subjetividades y subjetivaciones de docentes y estudiantes se ponen en juego en las prácticas.

He aquí que, en el Modelo hay una apuesta a una comunicación entre escuelas y el trabajo con comunidades para crear una cultura de la educación que permita incidir en la práctica diaria. Además del impulso a líderes y estructuras de gobernanza para que los sujetos de la educación se involucren en prácticas innovadoras. Todo lo anterior acompañado de la ratificación de estándares, que juega como tensión, y en ocasiones en contramano de los procesos contextualizados, por más que se diga lo contrario.

La incorporación de una nueva propuesta curricular con profesores, que se integran con otras trayectorias escolares a las normalistas, implica un reto mayor, porque si nos atenemos a lo que señalé al respecto de las prácticas, parece que ante una propuesta que impulsa el trabajo por proyectos o la resolución de problemas, perfila hacia el aprendizaje situado y al pensamiento crítico, demanda de los docentes experiencia y aprendizajes situados para ellos mismos.

Además, en el sistema educativo se han incorporado clasificaciones que no existían de esa manera en el trabajo en las escuelas, por ejemplo, el ingreso por concurso e ingreso sin concurso que parece que se va constituyendo en una clasificación fuerte, es decir, de separación entre A y B que establece identidades para regular la relación entre los sujetos y crea divisiones y dilemas al interior de las escuelas; o bien, la incorporación de figuras como los apoyos técnico pedagógicos en la educación media superior.

Con las palabras anteriores advertimos que durante el cambio de condiciones se trastocan las formas de relación en las escuelas. Más aún, cuando se apostó con el Servicio Profesional Docente a una evaluación meritocrática que desplazó la labor de formación de los profesores.

No se puede seguir descuidando la relación que implica la formación de los docentes en servicio y el análisis de la práctica. Vale considerar y pensar justo en hacer adaptaciones y trabajo de formación docente con la clara intención de reforzar aquellos grupos que padecen la desigualdad, escuelas multigrado, rurales, comunitarias, migrantes e indígenas, telesecundarias y telebachilleratos. Esto es, una preocupación real por la formación de los docentes más allá de la creación de un mercado con ofertas de cursos donde, la lógica interna de las prácticas pedagógicas que se proponen, tanto en el modelo como en el currículo, sea transparente para los docentes, de tal suerte que exista un diálogo con la experiencia del que vive día a día el reto de la formación en las aulas.

Desde otros referentes diríamos que es necesario tratar al currículo como hipótesis que se juega en la complejidad del sistema educativo nacional. En este sentido nos encontramos en un serio problema porque la formación continua está orientada hacia la acreditación y no hacia el trabajo pedagógico, con preponderancia la evaluación que tiene como principio fundamental generar efectos en la trayectoria profesional de los docentes. Esto ha tenido repercusiones hasta la fecha, porque incluso la formación para el nuevo currículo está desdibujada, los docentes, directores y supervisores se sienten desorientados y los cursos no les permiten avanzar en un trabajo de reflexión pedagógica acerca de las implicaciones que las propuestas de planes y programas tienen para su práctica.

Más allá de lo normativo, del establecimiento de las reglas operativas para los actores, se hace necesario un currículo como un lugar de convocatoria de los sentidos pedagógicos y didácticos; rebasar el sentido operativo de la acción curricular y retomar su proyecto educativo, lo que implica reconocimiento de las estructuras rígidas del sistema, de las dinámicas de los poderes locales y de la filtración de las violencias en las escuelas; implica renunciar a señalar el déficit de los sujetos maestros y estudiantes, para aceptar la imperfección de la sociedad o la sociedad mal ordenada.

## Referencias

- De Certeau, M. (1996). *La invención de lo cotidiano. 1. Artes de Hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- Dubet, F. (2006). *El declive de las instituciones. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Granados, O. (2018). *Reforma Educativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reimers, F., & Chung, C. (2016). *Enseñanza y aprendizaje en el Siglo XXI. Metas, políticas educativas y currículo en seis países*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salmerón, A. M., & Rivera, A. (2007). La educación ciudadana en la sociedad mal ordenada. En J. Rubio, A. M. Salmerón, & M. Toscano. *Ética, ciudadanía y democracia*, (págs. 299-315). Málaga: Universidad de Málaga.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017b). *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017a). *Modelo Educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2005). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: Cátedra.

## ¿En qué medida responde el nuevo modelo a las necesidades de aprendizaje de una educación obligatoria de calidad para todos?

Cabe distinguir, en el nuevo Modelo Educativo 2017, diferentes dimensiones del planteamiento curricular, mismas que se hacen presentes en 4 diferentes volúmenes publicados en 2017. En este Foro, al ceñirme a la primera pregunta me referiré, así sea de forma somera en atención a la naturaleza del Foro, al planteamiento sobre las necesidades de aprendizaje para todos los alumnos, en lo que atañe al primer documento de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que presenta y sintetiza la propuesta en su conjunto, *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad* (SEP, 2017). Los otros tres plantean los planes y programas de estudio de la Educación Básica y de la Educación Media Superior, respectivamente, así como la ruta de implementación del Modelo, el cuarto.

El punto de partida para el nuevo Modelo son las siguientes premisas: i) la consideración de que “hoy vivimos en un mundo complejo e interconectado, cada vez más desafiante, que cambia a una velocidad inédita. [...] En medio de esta incertidumbre, tenemos la responsabilidad de preparar a nuestros hijos e hijas para que puedan enfrentar el difícil momento histórico que están viviendo y logren realizarse plenamente” (SEP, 2017, p. 7). ii) La creciente preocupación por la calidad de las formaciones ofrecidas en el país, sustentada en los resultados de evaluaciones nacionales, como Enlace, Excale y Planea, e internacionales como PISA. iii) Las demandas que ejercen sobre el funcionamiento del sistema educativo por la obligatoriedad de la Educación Media Superior decretada en 2012. iv) Los cambios normativos efectuados como parte de la Reforma Educativa de la administración del presidente Peña de 2013, que comprenden: el Decreto del 26 de febrero de 2013 por el que se reformaron los artículos 3º y 73 de la Constitución para establecer el derecho a una educación obligatoria de calidad para todos hasta el máximo logro de aprendizaje de los alumnos; la reforma, de ese mismo año, que en consecuencia de este decreto se hizo a la Ley General de Educación (LGE)

<sup>53</sup> Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

y las dos leyes secundarias que reglamentan los cambios anteriores, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, también de 2013. v) La existencia de un sistema educativo nacional que se estima haberse diseñado y desarrollado con base en los principios dispuestos por Vasconcelos, al crear la SEP en 1921, para llevar la educación primaria hasta el último rincón del país, en un contexto en el que cerca de que el 80% de la población del país era analfabeta.

El ME 2017 enuncia con base en estas consideraciones que se vuelve necesario plantear un nuevo modelo que reorganice el sistema educativo de las formaciones obligatorias para suplir el existente que se construyó y desarrolló como una organización vertical, centralizada y con poca flexibilidad. En ese modelo, la escuela ha tenido la función de implementar políticas y prescripciones curriculares que se definen fuera de su ámbito y lejanas a su realidad, conllevando una alta carga administrativa que ahora resulta inadecuada y disfuncional para la formación que ahora requieren los niños y jóvenes del país (SEP, 2017).

Con base en estas premisas, se propone un nuevo planteamiento pedagógico denominado *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria* “que requiere la reorganización del sistema educativo y de sus políticas públicas” (SEP 2017, p. 7). La estrategia para la reorganización del sistema educativo está apoyada en cinco ejes: i) Planteamiento Curricular; ii) La Escuela al Centro del Sistema Educativo; iii) Formación y desarrollo profesional docente; iv) Inclusión y equidad; v) La gobernanza del sistema educativo. Vale la pena señalar que aunque la mera inclusión de los ejes no ofrece en sí misma una novedad curricular enriquecedora, es justo reconocer que el planteamiento pedagógico haya tomado en cuenta tanto los factores contextuales e institucionales más relevantes para las nuevas tareas educativas, como la indispensabilidad de una reorganización del sistema educativo. Tal admisión implica la aceptación por parte del Modelo de que un cambio significativo en los propósitos, medios, experiencias y resultados educativos que se pretenden no pueden sustentarse, simplemente, en modificaciones curriculares, sino que el cambio tiene que tomar en cuenta los modos en que está organizado y en que opera el propio sistema educativo nacional. La envergadura de este cambio es muy grande,

lo que explica que el Modelo reconozca que “esta revolución educativa será un proceso gradual y complejo que superará el horizonte de este gobierno” (SEP, 2017, p. 9) al proponerse, al menos en principio, modificar las formas burocráticas, administrativas, políticas y de usos y costumbres que son parte de la estructura, sociológicamente hablando, educativa.<sup>54</sup>

Sin embargo, la declaración inicial del ME 2017, ya que todas las citas anteriores son de las primeras páginas del primer documento, tan explícita como lo es, no pienso en lo personal que esté lo suficientemente desarrollada como propuesta de reorganización del sistema en el conjunto de los cuatro documentos, sino que lo que está desarrollado es solamente una propuesta de reorganización curricular. Un patrón similar de declaraciones similarmente cargadas de promesas de cambio e innovación, sensatas y atractivas, se encuentran al inicio de cada uno de los cinco capítulos del ME 2017 que presentan cada uno de los cinco ejes. Las expectativas así generadas no aciertan a encontrar, más adelante, las elaboraciones esclarecedoras y estimulantes que deletrearan y le dieran concreción a la reorganización prometida. Infortunadamente, ni los capítulos en su conjunto, ni los otros tres volúmenes ulteriores las ofrecen.

Así, por ejemplo, al señalar el ME 2017, al inicio, que la escuela debe de estar en el centro del sistema educativo se admite que no lo ha estado y se enuncia de forma explícita que su papel ha sido implementar prescripciones que se definen fuera de su ámbito y lejanas a su realidad. Pero cabe preguntarse hasta dónde llega, efectivamente, ese compromiso. Sin embargo, se busca en vano en el resto de alguno de los cuatro documentos por alguna recomendación que denote que, de forma efectiva; se espera y se precisa que cada escuela tome decisiones para adaptar un currículo general y único a las necesidades concretas de los alumnos que emergen y se manifiestan en el proceso escolar a cargo de la comunidad docente de esa escuela; y, que adicionalmente, también se reitera, que bajo el liderazgo académico de su director, quien ejerce responsablemente la autonomía de gestión y la autonomía curricular, se pueden operar, flexibilizar y adaptar los programas de estudio, con el fin

---

<sup>54</sup> Para una discusión amplia sobre la sociología del sistema educativo de la EMS ver los capítulos I, II y III de Zorrilla (2010).

de obtener los mejores resultados, adecuando los medios disponibles a las necesidades de aprendizaje de sus alumnos específicos.

En conclusión, estimo que el nuevo Modelo argumenta razonablemente acerca de la necesidad de reorganizar el sistema educativo para atender las nuevas necesidades de aprendizaje de los niños y jóvenes del país, en vista de los retos y oportunidades que la realidad nacional y global disponen. Sin embargo, el planteamiento en su conjunto, con insinuarlo, no llega a ofrecer un modelo de reorganización del sistema, quedándose en un planteamiento meramente curricular, muy elaborado, pero que se ciñe a propuestas de planes y programas de estudio. De los cinco ejes, el único enteramente desarrollado a la altura de las expectativas que la explicitación de sus propios propósitos genera es el planteamiento curricular. Los otros cuatro, la escuela al centro, la inclusión y la equidad, la formación de profesores y la gobernanza no van más allá de donde ya está ahora, antes del nuevo Modelo, el sistema educativo que tan urgentemente necesita ser reorganizado.

¿Será ese el siguiente paso que darán las nuevas autoridades educativas federales respecto al sistema de la educación obligatoria en México?

### ¿Qué tipo de ciudadanía prescribe el Modelo Educativo?

Tal y como se mencionó en la respuesta a la primera pregunta, el nuevo Modelo propone una visión crítica sobre la índole y la organización del sistema educativo actual, al considerar que sigue rigiéndose por los mismos principios con que lo inició Vasconcelos, al crear la SEP en 1921. Es obvio que en esa perspectiva exista una contradicción entre las formas estructurales e institucionales actuales de la SEP con las funciones que está llamado a desempeñar el sistema educativo obligatorio en el presente, debido a que la sociedad mexicana y el ámbito mundial son radicalmente diferentes demográfica, política, social, cultural, económica y pedagógicamente a lo que prevalecía hace 100 años. En esa misma perspectiva, los derechos *de jure* y *de facto* de la ciudadanía en México se han transformado para bien, en comparación, tanto con los que se contemplaban en la inmediata posrevolución de 1921, como con los que tuvieron vigencia durante el resto de un siglo XX profundamente autoritario y con un régimen monopartidista en el poder.

Al enunciado del nuevo Modelo sobre la severa rigidez de la organización educativa, cabría añadir que se dijese que los rasgos curriculares corresponden, también, a la naturaleza autoritaria, vertical y centralizada del sistema político que prevaleció a lo largo de todo el siglo XX en México. El modelo tradicional igualmente propició una representación de la nación mexicana como una sociedad homogénea, unida por una cultura común arraigada en una experiencia histórica compartida, encabezada por los grandes héroes e impulsada y defendida por el estado nacional, en donde el papel de los ciudadanos quedaba restringido a la legitimación y al acatamiento de leyes y normas de convivencia. Esta visión deja fuera mucho de lo que ahora es el país, la sociedad, la economía, el sistema político, las culturas y las agendas públicas. El papel del ciudadano no corresponde a la participación necesaria hoy en día para colaborar y concurrir con las autoridades en la atención a los grandes retos de la agenda pública como son la seguridad, el medio ambiente, la participación en el ámbito productivo y económico, así como el respeto a la diversidad en la convivencia, entre otros.

El nuevo papel del ciudadano conforma un conjunto de aptitudes que se conjunta con ese otro conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que los adultos del mundo moderno requieren para desempeñarse en una sociedad que, además de democrática, es plural en lo político e ideológico, diversa en lo cultural, competitiva en escala global, tecnificada en lo cotidiano y comunicada mediante el Internet y las redes sociales con un acceso a una vasta información que demanda altas capacidades de análisis y de reflexión para su aprovechamiento óptimo. Pero adicionalmente a estos conjuntos de aptitudes, conocimientos y habilidades también es necesario que los adultos sepamos interactuar con las personas y con los entornos que hoy, como tradicionalmente con responsabilidad, honestidad, reflexividad, solución de conflictos y una gran proactividad en la vida personal, laboral y pública que se fundamente en el empleo y movilización de conocimientos, experiencias para la colaboración en tareas complejas comunitarias frente a la defensa del medio ambiente y del espacio público, o, en su caso, la respuesta a los desastres. Tales condiciones y presiones exigen nuevos aprendizajes, capacidades y disposiciones por parte de todos los ciudadanos que la educación necesita ofrecer mediante una escuela reorganizada localmente para tales efectos.

La escuela aparece bajo una nueva luz donde el estudio ha de servir para adquirir, no solo conocimientos e información sino también para explorar y examinar el sentido actual del aprendizaje y sus implicaciones para el mundo actual, como arriba se señala. El nuevo perfil formativo del ciudadano actual también representa para la docencia una nueva dimensión a ser contemplada, adicional al conocimiento de las cosas que los maestros tienen por sus profesiones. Esta nueva capacidad demanda propiciar el aprendizaje a los que fácilmente lo adquieren, tanto como a quienes las causas y las razones, de algunos temas, los eluden. De ahí se deriva la valiosa especificidad del ejercicio y perspicacia del oficio docente.

Se puede apreciar que, bajo consideraciones semejantes, queda ilustrado el complejo tejido formativo que requieren todos los niños y jóvenes, mismo que no puede ser trabajado con una única fórmula para treinta millones de alumnos de la escuela obligatoria, a lo largo y ancho del país. Si ha de ser logrado, es preciso que esté mediado por las labores educativas cotidianas resultado de adaptaciones y adecuaciones locales por plantel, por grupo de alumnos y por asignatura, mediadas por el liderazgo académico y la colaboración docente. La vigencia de ese escenario refuerza el juicio sobre la inoperancia del sistema educativo presente.

Conviene ahora ubicarse de manera específica en el contexto curricular del ME 2017 para ver de qué manera se aprecia lo rudimentario de la propuesta ofrecida para la dimensión ciudadana. Al nivel más general, el planteamiento curricular identifica tres grandes fines educativos para toda la Educación Obligatoria, mismos que buscan que todo egresado de la misma debe ser una persona que:

- Se exprese y comunique correctamente, de forma oral y escrita, con confianza, eficacia y asertividad, tanto en español como en una lengua indígena, en caso de hablarla; sepa identificar ideas clave en textos para inferir conclusiones; sea capaz de comunicarse en inglés; emplee el pensamiento hipotético, lógico y matemático para formular y resolver problemas cotidianos y complejos; tenga la capacidad de análisis y síntesis; sepa argumentar de manera crítica, reflexiva, curiosa, creativa y exigente; se informe de los procesos naturales y sociales, de la ciencia y la tecnología,

para comprender su entorno; sea competente y responsable en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; y tenga la capacidad y el deseo de seguir aprendiendo de forma autónoma o en grupo durante el transcurso de su vida.

- Se conozca y respete a sí misma, asuma y valore su identidad, reflexione sobre sus propios actos, conozca sus debilidades y fortalezas, confíe en sus capacidades, sea perseverante y determinada, reconozca como iguales en dignidad y en derechos a todos los seres humanos, y sea empática al relacionarse con otras personas y culturas; sepa trabajar en equipo y tenga capacidad de liderazgo; en la solución de conflictos favorezca el diálogo, la razón y la negociación; cuide de su salud física y mental; tome decisiones razonadas y responsables que le permitan adaptarse con rapidez y eficiencia a los cambios de su entorno; y sea capaz de diseñar y llevar a la práctica un plan para construir una vida plena.
- Se oriente y actúe a partir de valores, se comporte éticamente y conviva de manera armónica; conozca y respete la ley; defienda el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos; promueva la igualdad de género; valore la diversidad étnica, cultural y lingüística de nuestro país y del mundo; conozca las historias que nos unen, nos dan identidad y pertenencia a un territorio, en el marco de un contexto global; sienta amor por México; tenga creatividad y un sentido estético, aprecie la cultura y las artes; cuide el medio ambiente; participe de manera responsable en la vida pública y haga aportaciones al desarrollo sostenible de su comunidad, su país y el mundo.

En una primera aproximación puede resultar razonable fijar tres grandes objetivos formativos generales tan amplios y generosos como los que aquí se mencionan para todo el país. Con base en estos tres grandes fines se construye un mismo perfil de egreso integral para todos los niveles de la Educación Obligatoria, que, a su vez, se integra con perfiles específicos para cada uno de los niveles, que va contribuyendo progresivamente a su configuración última, desde preescolar hasta el final de la educación media superior. Este perfil de egreso da pie a 11 ámbitos formativos que son: Lenguaje y comunicación, Pensamiento matemático, Exploración y comprensión

del mundo natural y social, Pensamiento crítico y solución de problemas, Habilidades socioemocionales y proyecto de vida, Colaboración y trabajo en equipo, Convivencia y ciudadanía, Apreciación y expresión artísticas, Atención al cuerpo y a la salud, Cuidado al medio ambiente y Habilidades digitales. Finalmente el perfil de egreso de la Educación Obligatoria está conformado por las características de cada uno de los 11 ámbitos.

Al no caber la menor duda de que, hasta este punto, puede aceptarse que se trata de una propuesta integral. No obstante, debe también de preguntarse, de qué modo puede instrumentarse tal intención tan amplia para un currículo nacional único que en sus planes de estudio y programas de asignatura para la Educación Básica es tan detallado y prescriptivo como lo es el segundo volumen al que se hace referencia al inicio de esta contribución, *Aprendizajes Clave para la educación Integral. Plan y programas de estudio para la Educación Básica*. Además, debe de recordarse que este modelo va a aplicarse en todas las escuelas de todos los niveles de la Educación Básica, de las que alrededor del 40% de ellas son de organización multigrado. Resulta oportuno preguntarse si puede un único modelo sobrellevar un funcionamiento responsable, eficaz, equitativo y de calidad ante tal carga de expectativas rígidamente planteadas y ejemplificadas, sin desvirtuarse, corromperse y poner en mayor desventaja a quienes ya se encuentran en pobreza y pobreza extrema.

Ante tales pronósticos se antojan sumamente abstractos los perfiles de egreso para la convivencia ciudadana que a continuación se enuncian, sobre todo porque la ciudadanía no puede continuar viéndose únicamente como una prescripción vertical impuesta en lo normativo y en lo educativo. También tiene que ser, como lo reconoce el propio artículo Tercero Constitucional, una forma de vida y, para ello, es indispensable que se trabaje desde los alumnos, desde los docentes, desde la escuela, de tal manera que la escuela opere con base en la agencia de todos estos actores educativos locales específicos.

## PERFIL DE EGRESO DEL ESTUDIANTE AL TÉRMINO DE CADA NIVEL EDUCATIVO

|                       | Preescolar   | Primaria  | Secundaria   | Media superior  |
|-----------------------|--|---|--|---|
| Convivencia ciudadana | Habla acerca de su familia, de sus costumbres y de las tradiciones, propias y de otros. Conoce reglas básicas de convivencia en la casa y en la escuela. | Desarrolla su identidad como persona, como miembro de su comunidad, el país y el mundo. Conoce, respeta y ejerce sus derechos y obligaciones. Favorece el diálogo y contribuye a la convivencia pacífica y rechaza todo tipo de discriminación y violencia. | Se identifica como mexicano y siente amor por México. Reconoce la diversidad individual, social, cultural, étnica y lingüística del país, y tiene conciencia del papel de México en el mundo. Actúa con responsabilidad social, apego a los derechos humanos y respeto a la ley. | Reconoce que la diversidad tiene lugar en un espacio democrático, con inclusión e igualdad de derechos de todas las personas. Entiende las relaciones entre sucesos locales, nacionales e internacionales, valora y practica la interculturalidad. Reconoce las instituciones y la importancia del Estado de Derecho. |

A esta pregunta se puede concluir que el nuevo Modelo se encamina inicialmente a un perfil ciudadano que congenia más con las realidades y aspiraciones actuales, pero que sigue mostrando limitaciones en cuanto a su operación curricular concreta en el amplio y diverso sistema educativo nacional. El perfil de egreso sería en esa perspectiva, más un punto de partida, que un punto de culminación de la educación obligatoria.

### ¿Resulta aceptable y adaptable el Modelo Educativo para todos los alumnos de la educación obligatoria?

Al continuar con la perspectiva esbozada en las dos preguntas previas es posible percatarse, al revisar más detenidamente el texto del nuevo Modelo, que si bien se explicita en términos muy generales la necesidad de modernizar

y de puesta a punto del sistema educativo obligatorio a fin de poder sustentar y propiciar la formación requerida, el planteamiento concreto apenas si esboza los detalles de la renovación, sin que se asuma y se desarrolle plenamente la necesidad de llevarlo a cabo. Ejemplo de ello es la introducción en el nuevo Modelo de tres conceptos muy relevantes para un cambio en el papel que tradicionalmente ha tenido la escuela como receptora de prescripciones. Estos tres conceptos son:

- I) Los ambientes propicios de aprendizaje resultan un recurso fundamental al entenderlos como conjuntos de factores físicos, interactivos, participativos, sociales y afectivos que tienen incidencia en propiciar o dificultar el aprendizaje.
- II) Autonomía de gestión, que se define como capacidad de la escuela para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad educativa.
- III) Autonomía curricular.

Sin embargo, al buscar en los dos volúmenes relativos a planes y programas de estudio tanto para la EB como para la EMS se encuentra uno que los ambientes de aprendizaje no aparecen convocados para ofrecer alternativas didácticas abiertas a las escuelas. La autonomía de gestión se restringe al uso de recursos para infraestructura, lo que como se sabe ya ocurre con el papel, por ejemplo de los padres de familia en la obtención de recursos para los baños, para alguna instalación deportiva modesta o para pintar la escuela. Finalmente, en lo que respecta a la autonomía curricular, no se entiende como capacidad para flexibilizar el currículo, sino como capacidad de introducir materias optativas con una carga horaria muy marginal y que solamente se puede hacer en cinco ámbitos específicos. Efectivamente se puede apreciar que estos tres conceptos solo se mencionan brevemente y se les da un sentido muy restringido, por lo que no dan pie a propiciar un cambio profundo del papel de la escuela. Se pueden consultar estas acepciones en las deprimentes definiciones que de estos tres conceptos se encuentran en el Glosario de ME 2017, páginas 198 a 200.

Adicionalmente, podría también preguntarse cómo instrumentar, con pocas atribuciones reales, otra de las propuestas del ME 2017 como lo es el eje de la escuela al centro, en las más de 200 mil escuelas de la educación

obligatoria. Si en efecto, cada escuela tuviese que ser el centro de la tarea educativa de formar con calidad a todos sus alumnos y pudiese serlo al amparo de las atribuciones que se le reconozcan a tal efecto, será menester que cada escuela tenga un margen de maniobra suficiente, para que, mediante un liderazgo académico amplio del director, el plantel pueda operar, adecuada y responsablemente, lo que se requiere hacer para que todos los alumnos obtengan, cada ciclo escolar, los aprendizajes máximos, como establece el artículo Tercero. Pero también es necesario que una propuesta de reorganización aborde, como no lo hace el ME 2017, la enorme contradicción, que como pecado original, cargan todas las instituciones educativas de todos los niveles en México, de practicar la conflación de las funciones directivas de índole político administrativo con las de liderazgo y coordinación académica en un mismo puesto. Esa conflación tiene desastrosas consecuencias ya que, indefectiblemente, las funciones político-administrativas, por la urgencia con que se requiere su intervención, privan, invariablemente, sobre las segundas de carácter académico, dejándolas baldías y desatendidas. Esto es particularmente el caso en las escuelas con más de 400 a 500 alumnos, en donde tales medidas se hacen supremamente necesarias.

Es difícil imaginar a una escuela que pueda trabajar en consonancia con sus alumnos y con el entorno socioeconómico y sociocultural sin adoptar un papel proactivo en la adaptación flexible de los recursos curriculares. En esa perspectiva, se vuelve obvio que no se trata de descargar tareas administrativas de las direcciones. Para que la escuela obligatoria funcione con las expectativas que vienen teniendo los planes de estudio de los últimos 20 años, es necesario contar con un director, en cada escuela, que se desempeñe como líder académico de tiempo completo. También es indispensable que se cuente con otro puesto, de tiempo completo, en cada escuela, para atender profesionalmente las funciones actuales del director, como encargado político-administrativo. A este otro puesto directivo nuevo, se le pudiera llamar coordinador administrativo o superintendente administrativo o protoadministrador, si se quiere. Solo así es concebible que las múltiples actividades académicas y escolares de cada escuela se integren inteligentemente para que todos los alumnos logren su máximo aprendizaje.

Además de las anteriores condiciones, las atribuciones de la autonomía de gestión tendrían también que ampliarse mucho más allá de lo que hace el nuevo Modelo, para que cada escuela pueda planear sus necesidades de formación docente desde abajo, ya que las necesidades provienen de cada escuela, sus alumnos y sus docentes. Ahora, en cambio, toda la formación está determinada exclusivamente desde arriba. Todos estos rasgos requieren de claridad en las políticas específicas de este eje, determinación para plantearlas y ejecutarlas, así como los recursos pecuniarios y administrativos para ponerlas en su punto para una conducción efectiva de los procesos educativos locales.

Ante estos particulares del nuevo ME 2017, de la escuela al centro y de la formación de profesores, de nuevo se esboza el mismo patrón de anunciar, que ambos ejes tendrán una prioridad programática, para luego quedarse muy corta la propuesta ante lo que lógicamente se desprende que habría que hacer.

### ¿Qué cambios requiere la organización escolar y la formación de profesores para llegar a ofrecer efectivamente una educación equitativa y pertinente?

A.- Asegurar una gestión del currículo que ofrezca efectivamente una vía adaptable para los diversos alumnos y una formación asequible para todos, orientada al desarrollo intelectual, emocional y físico de los jóvenes que requiere de un equilibrio adaptable a todos los alumnos entre tres componentes básicos formativos: I) los contenidos basados en conocimientos disciplinares; II) las habilidades genéricas como son la lectura y escritura, la matematización, así como las aplicaciones de las tecnologías y el uso de los conocimientos adquiridos para la solución de problemas; III) las áreas de desarrollo personal en las artes, la educación física y las habilidades socioemocionales.

B.- Equilibrar el tiempo y la atención entre los tres componentes básicos formativos, ya que el currículo en el ME 2017 sigue muy centrado en los conocimientos de contenidos basados en las disciplinas en gran detrimento de tiempo y dedicación docente, y de trabajo de los alumnos, a los otros dos componentes formativos: las habilidades genéricas y el desarrollo personal. De nuevo, aparece aquí el sesgo a favor del aprendizaje de contenidos disciplinares que es la marca y la base de la concepción tradicional de la EMS como la preparación para los estudios superiores, cuyo cometido consiste en

seleccionar a los que van a tener éxito en la educación superior y a ir desviando a otros destinos a los que no dan el ancho en el aprendizaje de los contenidos propedéuticos de alguna disciplina como profesión. Al ratificarse estas inercias selectivas, excluyentes y elitistas, al estar abiertos a recibir a todos los que llegan, sabiendo que solo unos cuantos van a lograrlo, se está ratificando un modelo que la Constitución ya descalificó.

C.- Distinguir curricular y educativamente entre el componente básico del bachillerato –que está integrado por las asignaturas obligatorias para todos con independencia de las áreas de especialización propedéutica, de carreras técnicas o de formación para el trabajo– y el componente propedéutico del bachillerato que implica una elección que hace el estudiante que normalmente se lleva en los últimos dos o tres semestres de la EMS. El componente que necesita ajustarse más es el básico, que es el componente obligatorio para todos. Al ser obligatorio comprende asignaturas de lenguaje y comunicación, de pensamiento matemático, de ciencias experimentales, de ciencias sociales y de humanidades. Sin embargo, estas asignaturas de las cinco áreas están diseñadas para tener el papel de antecedente de las áreas de especialización propedéutica, resultando en consecuencia verdaderas trampas curriculares para quienes encuentran dificultades que finalmente les resultan irremontables y los ponen en grave riesgo de quedar fuera de la posibilidad de terminar exitosamente la EMS. Si bien es cierto que para algunos alumnos estas asignaturas resultan ser el antecedente del área propedéutica, esto no debe forzar que a todos les exijas un mínimo igual. Estas asignaturas deben de tener la capacidad formal de trabajar con alumnos con desempeños heterogéneos en esa disciplina y el bajo desempeño no debe de convertirse en criterio para desviarlos hacia el abandono. Así deben de ofrecerse opciones para que todos acrediten, aunque no todos van a cumplir con el antecedente adecuado para todas las opciones propedéuticas. De esta forma el componente propedéutico puede seguir siendo tan selectivo como siempre lo ha sido y seguir tomando en cuenta, los mejores desempeños en el componente básico.

D.- Impulsar sistemáticamente los ambientes propicios para el aprendizaje y alejarse en definitiva del modelo prevaleciente de la clase expositiva de contenidos. Cabe recordar lo que el mismo ME 2017 define afirmando que un

ambiente propicio es el “conjunto de factores físicos, pedagógicos, personales y culturales, como la infraestructura y los principios pedagógicos, que favorecen o dificultan la interacción social y de aprendizaje. Al organizar estos factores de manera que permitan la interacción de la comunidad escolar y los contenidos curriculares, se gestan ambientes positivos para tener experiencias que privilegian el aprendizaje. Una educación integral implica el reconocimiento de los ambientes de aprendizaje como relaciones socioemocionales entre personas y contenidos para construir conocimientos, habilidades, actitudes y valores” (ME 2017, p. 100).

E.- Promover una formación permanente del profesorado que permita preparar materiales y propuestas innovadoras y eficaces para que los estudiantes, al trabajar con ellos, puedan ir construyendo sus propias formaciones en concordancia con los objetivos que hoy se plantean para la EMS. Tal y como se señaló, estos tiempos y espacios tendrían que estar prefigurados y contemplados desde cada escuela, implementados en comunicación con el trabajo colegiado encabezado por el líder académico de la escuela, con lo que el sistema educativo se alejaría de los programas verticales, uniformes, centralizados impuestos desde arriba.

F.- Revisar y reestructurar el control escolar en cada institución de EMS, ya que la exigencia curricular de acreditar las asignaturas del componente básico con contenidos propedéuticos, discutida en el punto “C” arriba, está instrumentada con base en el sistema de control escolar y en los reglamentos de los estudios de EMS de las diferentes instituciones. En la EMS la actividad académica de cada asignatura permanece inconexa de todas las actividades de las demás asignaturas y del tránsito de los alumnos por ellas. La evaluación académica sumativa de los alumnos se hace aisladamente en cada asignatura, con fundamento en calificaciones parciales sumativas que corresponden a los contenidos de las unidades o bloques del programa de la asignatura, que como se vio está saturada de contenidos propedéuticos. Este mecanismo también se utiliza para asegurar que los profesores se ciñan a la exposición de dichos contenidos disciplinares que luego son exigidos por los exámenes parciales. Las calificaciones parciales son promediadas, en automático, con la evaluación final sumativa. Esta manera de acreditar una

asignatura representa en México, un sistema de evaluación de alto riesgo (*high stakes system* como se conoce en la literatura educativa en inglés). Estos mecanismos de alto riesgo se caracterizan por tener consecuencias mayúsculas para quienes están sujetos a ellos, con base en una línea clara y contundente que separa a quienes pasan, de quienes fracasan en dicha evaluación. Los resultados no aprobatorios de esta evaluación final son tomados en cuenta, en todas las instituciones y subsistemas, para integrar una estadística con consecuencias de alto riesgo para la permanencia de los alumnos en la institución. Dicha estadística, diferente en los detalles numéricos sobre el número de asignaturas no aprobadas, pero igualmente fatal en sus consecuencias, está amparada en los lineamientos o reglamentos de control escolar que privan en cada caso. El control escolar especifica el número de asignaturas no acreditadas que le son permitidas a cada alumno, en un ciclo o ciclos determinados, para ser admitido en la inscripción del siguiente ciclo o para permanecer como alumno de la institución. Estas formas de evaluación sumativa de alto riesgo para la permanencia se aplican en todos los sistemas, planes de estudio y modalidades de la EMS, dentro o fuera de la RIEMS, y en todos los casos el mismo fenómeno se presenta con altísimas tasas de reprobación y bajas eficiencias terminales, impactando de igual manera el abandono escolar, al percibir los alumnos que van a reprobado en el parcial. Si esto se repite en varias asignaturas, configura para el alumno un futuro escolarmente aciago en la institución, propiciando el abandono. Es imprescindible revisar estos mecanismos excluyentes, separando la aportación informativa de la evaluación —que es necesaria en la actividad educativa para el alumno, para los docentes y para el sistema— de la exclusión en automático que propicia el sistema de promediar los parciales, vinculado al carácter propedéutico del programa y a su sentido selectivo tradicional de usar la acreditación sumativa como mecanismo para orillar hacia fuera del sistema educativo a los que no dan el ancho para los estudios superiores.

G.- Encaminarse al establecimiento de nuevas relaciones de la escuela con sus actores educativos, con los padres de familia y con la comunidad con vistas a la mejora de la calidad, la inclusión y la equidad en el funcionamiento concreto de cada escuela merced a una mayor transparencia, una mejor

rendición de cuentas y una orientación a que todos los alumnos logren el máximo aprendizaje. Tal reorganización de la escuela despejaría la vía para tres grandes tareas pendientes educativas:

i) Asegurar que los contenidos de las propuestas programáticas de las asignaturas del componente básico sean pertinentes para los alumnos vinculándolos con problemas y situaciones prácticas para ser resueltas y atendidas mediante los conocimientos adquiridos.

ii) Los ambientes escolares y áulicos, por su parte, requieren que se dé prioridad a las experiencias formativas, mucho más que al aprendizaje de contenidos. De este modo, se matizaría el peso preponderante que aún tienen los contenidos y el aprendizaje en los programas, incluso en los del ME 2017, en contraposición con la integración de los alumnos a tareas compartidas, a la reflexión, a la resolución de problemas o a la realización de pequeños proyectos.

iii) Este énfasis en las experiencias formativas asequibles, como las arriba mencionadas, permitiría incursionar en los retos de los aprendizajes significativos de índole cognitivo y los aprendizajes situados de índole competencial paulatinamente. Una perspectiva semejante permitiría tomar en cuenta los contextos de vida de los alumnos en la organización de las experiencias formativas.

A guisa de conclusión puede entreverse que corresponde a las autoridades y a nosotros mismos admitir estas premisas para poder abordar los problemas de la baja calidad en los desempeños que logran los alumnos mediante el desarrollo de una didáctica colaborativa, lenta y pausada, que prepare y conduzca el trabajo de los alumnos a la lectura analítica y la escritura argumentativa, la matematización y la aplicación de conocimientos para la resolución de problemas.

## Referencias

- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*. México, SEP.
- Zorrilla, J. F. (2010) *El bachillerato mexicano. Una formación académicamente precaria: Causas y consecuencias*. México, IISUE-UNAM.

## ¿En qué medida responde el nuevo modelo a las necesidades de aprendizaje de una educación obligatoria de calidad para todos?

Es difícil dejar de reconocer que el Nuevo Modelo Educativo impulsado en el sexenio de Enrique Peña Nieto ha respondido a diversos diagnósticos que reflejan las debilidades formativas de los estudiantes de educación básica, secundaria y media superior de nuestro país. El espíritu de la Reforma Educativa justamente se ha sustentado en un deseo de reorientar y disminuir un modelo educativo en el que la presencia del docente es un mero ente que garantiza el aprendizaje de una manera homogénea y memorística. De la misma manera, la reforma recupera la necesidad de contar con una educación de calidad en la que los estudiantes puedan aplicar conocimientos y hacer que sus aprendizajes sean significativos para su vida.

Las reformas a los Artículos 3° y 73°, así como las modificaciones a la Ley General de Educación y la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), dan cuenta de la preocupación por mejorar la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación obligatoria en nuestro país.

Sin embargo, el reto es mayúsculo si se considera que no basta con una reestructuración curricular y una mayor pertinencia de los conocimientos que deben adquirir los estudiantes. Se requiere que la Reforma Educativa pueda transformar las prácticas docentes, la interacción entre profesores y estudiantes, así como la gestión y operación de los planteles educativos de educación primaria, secundaria y de educación media superior.

El nuevo modelo enfatiza la necesidad de educar personas que tengan la motivación y la capacidad de lograr su desarrollo personal, laboral, familiar, dispuestas a mejorar su entorno social y natural, así como de continuar con su formación académica y profesional. Enfatiza la necesidad de educar para que las personas mejoren su capacidad de comunicación y uso del lenguaje, desarrollen su capacidad de argumentación, de análisis y síntesis de

---

<sup>55</sup> Colegio de Bachilleres de Ciudad de México.

información, usen el idioma inglés y las tecnologías de la información para potenciar dichas habilidades.

Se considera que las personas deben adquirir valores, como el respeto a las normas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la tolerancia, la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, a la vez que se cuida de sí mismo y desarrolle habilidades para el trabajo con otras personas en un marco de armonía. Aunque no está explícitamente señalado, el Modelo Educativo apuesta a la formación de ciudadanos para una democracia. Sin embargo, esta ausencia de claridad limita otros aspectos que son fundamentales del quehacer educativo como son la gestión escolar y la operatividad cotidiana de las escuelas. Es decir, se busca formar personas a partir de un esquema curricular que posiblemente no está arraigado en prácticas escolares democráticas, como por ejemplo, en situaciones laborales docentes que dificultan justamente lo que se busca en los estudiantes, el trabajo en equipo, la colaboración, el desarrollo crítico y la capacidad de resolver problemas de acuerdo a una necesidad específica. El control de las prácticas docentes, de los colectivos docentes y de las escuelas, a partir de principios administrativos, pueden ser un factor que retrase la formación democrática a la que tantos apostamos en el sector educativo.

# VIII

## Inclusión, equidad y violencia escolar en la educación media superior y superior





# Inclusión, equidad y violencia escolar en la educación media superior y superior

Campus Sur, Universidad Veracruzana,  
Xalapa, Ver., 1 junio, 2018.

## Presentación

*Germán Álvarez Mendiola*<sup>56</sup>

La inclusión y la equidad en la educación media superior y superior son objetivos que los gobiernos de México han incluido en las políticas educativas. Sin embargo, el camino andado es todavía muy corto y estrecho. El acceso de sectores socioeconómicos bajos, de indígenas, de personas con capacidades diferentes, de estudiantes trabajadores y de adultos es limitado. Los apoyos económicos y académicos a este diverso tipo de estudiantes son exiguos y su representación en el conjunto del estudiantado es baja. Adicionalmente, los estudiantes de más bajos recursos tienden encontrarse en las escuelas con menores recursos e infraestructura y con menores desempeños académicos, lo que refuerza la segmentación del sistema y, por tanto, el ciclo de educación precaria. Entre los educadores del mundo existe el amplio consenso de que el acceso a una educación sin calidad lejos de representar una ventaja puede convertirse en un elemento adicional para la reproducción de las desventajas socioeconómicas y educativas. Por lo tanto, inclusión y equidad están relacionadas tanto con la representación de un amplio abanico de sectores sociales en la educación como con la calidad de la educación que reciben.

En contextos de escasa equidad, la violencia dentro de las escuelas afecta las posibilidades de construir experiencias significativas y, por lo mismo, de aprendizajes que permitan a los estudiantes proseguir en sus estudios y de hacerlo con éxito. La violencia y la inseguridad tienen consecuencias directas sobre la integridad física y emocional de los estudiantes y profesores, y altera la convivencia dentro de las escuelas, modifica prácticas y rutinas e, incluso, pueden llegar al cierre de las escuelas. Inseguridad y violencia en las escuelas añade inequidad a la educación.

---

<sup>56</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

En este foro, los participantes dieron respuesta a las preguntas sobre los ejes de la expansión de la matrícula de la educación media superior y superior; y las mejores experiencias para alentar la permanencia escolar y favorecer una mayor inclusión social, en especial el acceso y la permanencia de estudiantes indígenas y de estudiantes con discapacidad. Asimismo, el foro abordó el tema de las dinámicas de violencia más frecuentes que afectan a los estudiantes y las mejores formas para enfrentar la violencia y desarrollar una cultura para la paz.



## Acceso, retención y formaciones significativas de los estudiantes de la educación media superior y superior

Participación de *Rosalba Genoveva Ramírez García*<sup>57</sup>

Hay dos temas que son de particular interés: uno está relacionado con el acceso a la educación media superior y superior, y otro con el potencial del sistema educativo para lograr una retención efectiva de los estudiantes, la adquisición de formaciones significativas para su participación en los diversos ámbitos de la sociedad.

Desde hace tiempo las políticas educativas han estado orientadas a aumentar la cobertura en todos los niveles. En educación media superior se ha avanzado de manera importante pero aún falta mucho por hacer. Si bien la cobertura bruta en este nivel, según datos del IV Informe de Gobierno (2016), alcanzó el 74.2% en 2015-2016, en contraste con un 57.2% en 2005-2006, dicho comportamiento está lejos de ser homogéneo entre regiones y entidades federativas. Hay entidades como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán que registran coberturas muy por debajo de la media nacional.

La expansión de la matrícula en educación media superior, fenómeno asociado al de atención a la demanda, requiere de estrategias diversas para atender las necesidades que emergen en diferentes contextos socioculturales y educativos. Por un lado, hay espacios donde la demanda por educación en dicho nivel tiende a concentrarse e incluso a rebasar las capacidades de admisión establecidas en las instituciones. Es el caso de las megalópolis y, de manera creciente, de las áreas metropolitanas intermedias. Por otro, hay zonas del país donde los bajos niveles de cobertura no solo están asociados al tamaño de las poblaciones, sino a los logros educativos que el sistema registra en los niveles previos. A esto se agrega la aún reducida presencia en la educación media superior de jóvenes que provienen de sectores desfavorecidos, zonas rurales, mujeres, grupos indígenas, grupos con diversas discapacidades, entre otros. De acuerdo con diversos indicadores del INEE, el 60.3% de jóvenes de 15 a 17 años que habitan zonas urbanas, ingresan a la educación media superior, en contraste con el 52.1% en zonas semiurbanas y 36.4% en zonas rurales. Solo un 29% de hablantes de una lengua indígena ingresan a dicho

<sup>57</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

nivel en contraste con el 54.5% de hablantes de español; 75.5% del quintil más alto en contraste con el 30.8% del quintil más bajo, y la ya conocida relación de una mayor presencia de estudiantes cuyos padres tienen altos niveles de escolaridad, en contraste con un bajo porcentaje de estudiantes cuyos padres no tienen instrucción o esta se ubica en los estudios básicos incompletos.

La expansión del acceso exige atender importantes rezagos en los niveles educativos previos, especialmente en aquellos estados como Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, entre otros, cuyas poblaciones estudiantiles registran altos índices de reprobación, repetición, baja eficiencia terminal e incluso abandono de los estudios de secundaria.

Es necesario que la ampliación de oportunidades de acceso se traduzca en opciones pertinentes y de calidad. Es necesario desplegar acciones para mejorar la calidad en la formación de los jóvenes y asegurar que las transiciones, desde el nivel previo y hacia el nivel superior, sean las adecuadas. Actualmente la matrícula de educación media superior (escolarizada y no escolarizada) supera los cinco millones de estudiantes y continuará creciendo de manera importante por algunos años debido a los flujos de demanda provenientes de los niveles educativos previos. Frente a tal escenario surge la pregunta por el tipo de opciones que se generarán para atender dicha demanda. Una de las preocupaciones sobre la ampliación del acceso es que las opciones educativas sean pertinentes y de calidad, que no constituyan salidas improvisadas por la urgencia y acentúen con ello la segmentación prevaleciente en el sistema educativo.

Hay una enorme cantidad de subsistemas que configuran hoy en día la educación media superior. Las opciones que se ofrecen a los jóvenes son múltiples, diversas y heterogéneas en cuanto a sus orientaciones y calidades. Se muestra cada vez más la necesidad de reflexionar sobre el sentido de la formación en este nivel educativo, tanto en el conjunto del sistema educativo como en relación con la enorme variedad de opciones que configuran la educación media superior, también con la forma en que se relacionan y coordinan los diferentes subsistemas.

Con el establecimiento en 2012 del carácter obligatorio de la educación media superior, se plantean nuevos desafíos en dicho nivel. Uno central en

el terreno de las políticas está asociado a la universalización en la cobertura. Esto ocurre al lado de viejos problemas que requieren ser atendidos, así como de nuevas demandas producto de las transformaciones sociales y económicas en el país. Se agregan a ello los efectos de la creciente incorporación de tecnologías de comunicación e información en los diversos ámbitos de la vida, escenario que exige repensar el papel de la escuela y de las formas de transmisión del conocimiento.

La demanda por acceso a la educación media superior, y más tarde a la educación superior seguirá en aumento, nutrida por los flujos que resulten de los avances en los niveles educativos previos y del establecimiento de la obligatoriedad en la EMS. Ello supone anticipar posibles escenarios ante la necesaria e inevitable expansión de la matrícula en los años venideros. Es una situación en la que deberán analizarse las opciones adecuadas para cada escenario, cuidando que la oferta educativa sea pertinente y de calidad para atender las diferentes geografías y grupos sociales.

Es importante que el aumento de la matrícula en EMS, no constituya una respuesta forzada de aumento de la cobertura por parte de las instituciones educativas en sus planes de mejora. La capacidad de admisión no puede aumentarse solo en función de la infraestructura física disponible, requiere también sopesar las condiciones y el potencial de las instituciones educativas en sus diferentes dimensiones para impulsar procesos de enseñanza y de aprendizaje vigorosos. Además, es importante tomar en cuenta las expectativas de los estudiantes, sus intereses académicos y las razones que subyacen a sus elecciones. Quedar inscrito en una institución lejana o considerada de menor calidad, o problemática, puede influir en la decisión de abandonar los estudios. La ampliación de la cobertura requiere ir de la mano de políticas públicas orientadas a lograr una retención efectiva.

Es importante que en las acciones para la ampliación de la cobertura no se pierda de vista la dinámica demográfica. México, al igual que otros países de América Latina, atraviesa por una transición demográfica aún moderada, pero que avanza hacia un gradual envejecimiento de su población. El censo de población de 2010 registró 112 millones de habitantes en el país (119.5 millones el conteo de población de 2015). El 9% correspondió a la población

de 60 años y el 26.4% a los jóvenes de 15 a 29 años. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU) estima que hacia el 2040 la proporción de personas mayores superará a la de personas jóvenes y que el envejecimiento en la región será el fenómeno demográfico preponderante. En el caso de la educación media superior se estima que en los años venideros la población de 15 a 17 años será de alrededor de 6.7 millones.

Este escenario plantea también importantes desafíos a la educación superior, cuya cobertura bruta fue del 35.8% en 2015-2016. Son desafíos donde se entrelazan temas pendientes derivados de los años de fuerte expansión educativa y problemas actuales. En la educación superior hay 4.4 millones de estudiantes en las modalidades escolarizadas y no escolarizadas.

Una de las metas planteadas en las políticas es llegar al 48% de cobertura en 2020, situación que demandaría un crecimiento promedio por año de aproximadamente 170 mil estudiantes. Si bien hay estados que están cerca de alcanzar la cobertura universal en este nivel educativo, hay otros que apenas han alcanzado el 20%. Actualmente parece una meta difícil de cumplir por el comportamiento mismo de la demanda, la que registra grandes fluctuaciones y en promedio no supera los 108 mil estudiantes. Es muy probable que en los años por venir la demanda por educación superior aumente debido a los flujos provenientes de la educación media superior. Ello demandará un esfuerzo presupuestal para atender dicha meta, supondrá un aumento sostenido de 6 o 7 mil millones de pesos cada año, en términos reales.

Una de las vías de ampliación de la cobertura ha sido impulsar la educación a distancia, opción a la que acude uno de cada diez alumnos sin que se conozcan lo suficiente sus resultados.

Aunque se registran avances en la inclusión (en este caso vista a través del acceso), persisten grandes rezagos. Según datos del INEE (2011), la exclusión social y educativa persiste en grandes sectores de la población rural, en habitantes de zonas marginadas, grupos de bajos ingresos y niveles de escolaridad. La inclusión de los jóvenes no puede quedar restringida a las oportunidades de acceso, demanda trabajar en generar las condiciones para que esos jóvenes puedan acceder al conocimiento. Promover la igualdad de oportunidades requiere que avancemos en el mejoramiento de los procesos

educativos, en el trabajo con sus aspectos más cualitativos. Los temas del abandono y rezago escolar, como expresión de procesos de carácter multifactorial demandan de esfuerzos sostenidos de muy diverso tipo por parte de gobiernos, instituciones, comunidades y familias. Para Hopenhayn (2011), los años de juventud (19-29 años) son decisivos para perpetuar o revertir la dialéctica inclusión-exclusión social. Son los años en los que se construyen capacidades, relaciones, autonomía, además de diversos capitales útiles para la inserción laboral, la toma de decisiones y el ejercicio de la ciudadanía.

Calidad y pertinencia son temas de la agenda de política educativa desde hace tiempo. Guardan relación con diversas aristas de la educación superior. La ampliación de la cobertura es un primer paso, pero demanda de nuevos cauces para asegurar el acceso al conocimiento.

La heterogeneidad en las poblaciones estudiantiles que ingresan a la educación superior requiere ser reconocida, asumida y atendida con los medios necesarios para acortar las distancias entre cultura estudiantil y cultura universitaria y asegurar aprendizajes efectivos. Aunque en los indicadores se registra una eficiencia terminal elevada (71%) en educación superior, se sabe que hay grandes diferencias en los desempeños de instituciones, regiones, áreas del conocimiento y carreras. Se requiere examinar lo que ocurre en cada situación a luz de enfoques centrados en procesos.

La pertinencia de la oferta educativa en educación superior es otro tema pendiente en las agendas. No se ha logrado resolver la concentración de la demanda que registran unas pocas carreras, sobre todo del área de ciencias sociales y administrativas. La expectativa de movilidad social sigue presente en las decisiones de muchos estudiantes. Cursan una carrera esperando mejorar la situación personal y familiar. Bajo esa lógica, hay ofertas educativas que resultan poco atractivas, que registran baja demanda o cambios de carrera de manera temprana. No se ha investigado suficientemente las razones de ese fenómeno.

Los especialistas destacan la importancia de aprender a aprender, de acceder a una educación superior generadora de capacidades para la adaptación a los cambios en un mundo global, para propiciar la actualización periódica de lo aprendido. Pero ¿acaso no tendrían que hacer lo mismo las instituciones?, es decir, “aprender a aprender” sobre la pertinencia de su oferta educativa y

sobre la plasticidad necesaria en sus diseños curriculares. Hay registros de carreras que se abrieron en periodos de auge de sectores productivos y que tiempo después se convirtieron en una especie de elefantes blancos ante la declinación de la demanda, o peor aún, se convirtieron en lugares de recepción de aspirantes que no pretendían cursar esas carreras, pero que encontraron allí un lugar bajo una lógica de ampliación de la cobertura asociada a la idea de “aprovechar al máximo la capacidad instalada”. ¿Resistencias a la innovación?, ¿rigidez de las estructuras organizativas?

Por último, quisiera hablar de un fenómeno cuya denominación conlleva cierto estigma, el mal llamado “fenómeno NiNi”. En los últimos tiempos hay referencias a este fenómeno, denominado así para caracterizar a la población de jóvenes que No estudian y No trabajan. Lo primero a mencionar es que se desconocen los rasgos de esta población y su participación en los ámbitos de las familias, de las economías, con sus rostros cada vez más complejos, desiguales y precarios, y de la participación en la vida social. ¿Por qué hablar de esto? En primer lugar, por sus dimensiones e implicaciones para la inclusión social y educativa. En Latinoamérica se estima que el 10% de los adolescentes de 15 a 17 no estudia y no trabaja. Se advierte también que hay una brecha de género muy pronunciada: la proporción de adolescentes que no estudian y no trabaja se duplica entre las mujeres. El panorama regional latinoamericano es muy heterogéneo. Mientras Argentina, Chile y Bolivia registran un 8% o menos de jóvenes en dicha situación en 2013, países como Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador registran porcentajes del 15 a 20%, México registra el 11.4%.

Estos comportamientos mantienen relación con lo que se observa en las tasas de actividad económica de la población de ese mismo grupo de edad, que en la mayoría de los casos es significativa a pesar de una disminución entre 2000 y 2013. La tasa de actividad de jóvenes de 15 a 17 años es elevada en la mayoría de los países, con Guatemala, Bolivia y Perú entre los primeros lugares, con más del 40% del grupo de edad en esa condición.

En el siguiente grupo de edad, el de jóvenes de 18 a 24 años, el fenómeno de los que no estudian y no trabajan aumenta en proporciones significativas, con los países centroamericanos a la cabeza. Los más bajos porcentajes se ubican en torno al 11%. ¿Cuáles son las oportunidades que los jóvenes

encuentran en sus sociedades para formarse e integrarse a la vida productiva de sus sociedades?

Esto plantea la necesidad de investigaciones y de un debate más amplio que el que ahora podemos sostener sobre la relación educación-trabajo-migración en ese grupo de jóvenes. Y nos obliga a una mirada sobre las políticas educativas en el contexto de políticas transversales.



## ¿Cómo favorecer el acceso y la permanencia de estudiantes indígenas en educación media superior y superior?

Participación de *Jessica Badillo Guzmán*<sup>58</sup>

En México, la riqueza cultural ha sido utilizada en tiempos electorales como estandarte político. Es ya una tradición ver a los candidatos acudir a las regiones indígenas para plantear sus propuestas e incluso adoptar la vestimenta de los pueblos originarios durante el ofrecimiento de sus discursos. Sin embargo, la población indígena ha sido históricamente relegada en las políticas gubernamentales, siendo hoy por hoy uno de los sectores más vulnerables de la población nacional.

No contamos con datos suficientes ni con parámetros pertinentes para reconocer y ubicar a los indígenas. Erróneamente, la categoría “indígena” se ha medido en función de la capacidad de hablar la lengua del pueblo de origen, no obstante, los procesos de discriminación y racismo que imperan en nuestro país han generado que muchos indígenas opten por no hablar su lengua originaria y no enseñarla a sus hijos en el afán de no exponerse ni exponer a sus descendientes al rechazo, a un trato desigual, al racismo. Erróneamente también, persiste la creencia generalizada de que los indígenas se encuentran en las zonas rurales, en espacios geográficos determinados y que son fácilmente identificables por la forma en que hablan, visten, viven: los estereotipos y la idealización los rodean. La discriminación estructural, esto es, el trato desigual en distintas esferas de la vida pública, que los indígenas enfrentan, es producto de la desigualdad, y genera más desigualdades, genera exclusión. Esto en educación es muy evidente.

En 2015, a partir de la Encuesta Intercensal y el criterio de hogar indígena, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) estimó en 12,025,947 el monto de población indígena, que constituyó 10.1% de la población nacional (CDI, 2015). Esta proporción se refiere a la población total en hogares indígenas, a partir del criterio de hablante de lengua indígena. Al recurrir al criterio de autoadscripción, se contabilizaron 25,694,928 habitantes del país que se reconocen como indígenas, lo que eleva la proporción del 10.1% a un 21.5% de la población nacional. Existen 11 familias lingüísticas,

<sup>58</sup> Universidad Veracruzana.

68 lenguas y 364 variantes. Las lenguas más habladas a nivel nacional son el náhuatl (23.4%), maya (11.6%) y tzeltal (7.5%). Producto de la migración y en los últimos años, del desplazamiento forzado, 30% de la población indígena vive en ciudades. Tan solo en Ciudad de México, el 8.8% de la población se autoadscribe como indígena, esto es 784,605 habitantes. En entidades como Baja California, Nuevo León y Quintana Roo, que representan polos de atracción migratoria indígena importantes, el porcentaje de población indígena que nació en otro estado del país superó el 70%.

De acuerdo con los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas (CDI, 2015) 17.8% de la población indígena es analfabeta, lo que representa un porcentaje tres veces mayor al que se registra a nivel nacional que es de 5.5% (CDI, 2015). Según datos de la encuesta intercensal 2015 del INEGI (INEGI, 2015), a nivel nacional los habitantes de 15 años y más tienen 9.1 grados de escolaridad en promedio, lo que significa un poco más de la secundaria concluida, mientras que, entre los hablantes de alguna lengua indígena, el promedio de años de estudio es de 5.7. En términos económicos, el 51.5% de los municipios indígenas del país se ubica en un grado de marginación Alto, mientras que un 36% alcanza la clasificación de grado de marginación Muy Alto.

Con este panorama, no es difícil apuntar que la población indígena enfrenta carencias y necesidades diversas, desde la cuestión lingüística, hasta las condiciones de vida. La discriminación, las desapariciones forzadas, la precariedad laboral, el escaso o nulo acceso a servicios de salud y educación, el trato desigual en la impartición de justicia, por mencionar solo algunos, son problemas que confluyen en una población excluida social y económicamente en México.

La educación no está al alcance de todos. Reiteradamente escuchamos desde diferentes instancias del Gobierno Federal que hay educación para todos en nuestro país, y esto no es cierto, más aún cuando hablamos de población indígena. Los indígenas están todavía muy lejos de tener acceso a la educación en igualdad de oportunidades, y están muy lejos de tener acceso a una educación que sea culturalmente pertinente y que favorezca el desarrollo de sus pueblos. Si bien tenemos preescolares y primarias indígenas y bilingües, los esfuerzos por la pertinencia lingüística se desdibujan al llegar a la secundaria. Dos iniciativas sobresalen en los últimos años específicamente

en educación media superior y superior: El bachillerato intercultural y las universidades interculturales, promovidas por la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB).

En los últimos años el proyecto de bachillerato intercultural impulsado ha logrado presencia en Chihuahua, Guerrero, Puebla, Sinaloa, Yucatán y Tabasco, atendiendo a una matrícula de poco más de 1,000 estudiantes, bajo un modelo que se ha denominado multilingüe, pero que en la práctica no se logra del todo, que busca brindar un servicio educativo pertinente. Además, en nivel bachillerato, hay iniciativas de bachilleratos comunitarios, pero es menester señalar que al igual que muchas otras propuestas autonómicas, no siempre cuentan con un reconocimiento oficial en términos de la validez de los estudios de quienes allí se preparan. En cuanto a educación superior, la página Web de la CGEIB reporta a 2017, la existencia de 11 universidades interculturales (UI) a nivel nacional, con una matrícula total a 2016 de 14,008 alumnos, con alta presencia de población estudiantil indígena, compuesta mayoritariamente por mujeres, con una oferta educativa vinculada a temas de desarrollo regional, social, que privilegia el papel del conocimiento originario y lo incorpora paulatinamente al currículum formal. Si bien las UI se han conformado en una Red, están muy lejos de contar con las mismas condiciones de operación y el reconocimiento que el resto de las instituciones de educación superior públicas.

¿Son suficientes estas acciones para favorecer el acceso y permanencia de los jóvenes indígenas a la educación media superior y superior? Definitivamente no. Requerimos de estas y otras acciones que atiendan a la población indígena en las universidades convencionales, además, que reconozcan que la población indígena ya no está solo en las comunidades y que las formas de expresión cultural son amplias.

Como encargo para este foro me di a la tarea de revisar qué dicen los candidatos presidenciales sobre educación para los pueblos indígenas. No tuve que dedicar mucho tiempo a ello, pues ninguno de los candidatos ha incluido el tema en sus propuestas de gobierno. La preocupación se encamina en casi todos los casos a los temas polémicos: la evaluación docente, la Reforma Educativa en un sentido amplio, las escuelas de tiempo completo y el aseguramiento de espacios en educación superior. En todos los casos, no

hay una estrategia clara, hay planteamientos, que parecieran más bien buenas intenciones, como siempre ocurre en tiempos electorales.

Por lo tanto, expongo enseguida una serie de recomendaciones para la política gubernamental, en cuanto a la atención de los sectores indígenas de nuestro país, atendiendo a la pregunta que en este Foro me ha sido asignada de manera particular: ¿Cómo favorecer el acceso y la permanencia de estudiantes indígenas en educación media superior y superior?

Es fundamental construir la educación desde la pertinencia cultural. Favorecer la continuidad de la formación intercultural bilingüe en educación básica y media superior, de modo que no solo tengamos preescolares y primarias, sino también secundarias y bachilleratos culturalmente pertinentes, en los que se valore positivamente la identidad indígena y se generen estrategias que permitan la revitalización de las lenguas, la equidad y la no discriminación en las aulas. Ello requiere de profesores capacitados no solo en las lenguas originarias de las regiones indígenas, sino de un profesorado sensible a la diversidad cultural y lingüística, sensibilización intercultural que favorezca una práctica docente transformada y transformadora. Tenemos muchas iniciativas, marcos, convenciones que toman por objeto los derechos de la población indígena en materia educativa, sin embargo, en la práctica se pierden, se quedan en el discurso, en el documento, no aterrizan en las aulas. La Secretaría de Educación Pública debe capacitar a los profesores en este ámbito, y dotar a las instituciones de los recursos necesarios para generar nuevas prácticas, en las que los estudiantes encuentren en la escuela un espacio para el fortalecimiento de su identidad étnica y para que aquellos que no provienen de contextos indígenas, sean capaces de reconocer la diversidad y convivir con ella respetuosamente. No es una cuestión de actitud solamente: se trata de una cuestión de derechos.

Una política de ingreso a las IES contextualizada. Las IES se rigen en su mayoría por la aplicación del examen de CENEVAL para definir su matrícula, este examen como toda prueba estandarizada no considera las particularidades del contexto. En el marco del respeto a la autonomía universitaria, es fundamental que el gobierno defina lineamientos para considerar el contexto de origen en el ingreso. Esto se hace ya en las universidades interculturales, donde se valora

la cuestión de la pertenencia a determinados pueblos, pero necesitamos que sea un lineamiento mucho más amplio.

Generar a nivel nacional un sistema de becas para estudiantes indígenas, que permita la continuidad hacia la educación media superior y superior. Si bien contamos con programas de asistencia social y programas de becas para la educación superior, estos se han viciado, no cuentan con mecanismos que permitan transparentar la asignación de los recursos y no siempre llegan a quienes realmente necesitan el apoyo. Por lo tanto, se deben definir indicadores que permitan identificar a los estudiantes indígenas que requieren apoyos económicos para su formación y dar un oportuno y eficiente seguimiento de sus trayectorias escolares, saber qué ocurre una vez que están allí, una vez que logran ingresar, ¿cómo viven su proceso formativo? No podemos hablar de acciones para la permanencia si no sabemos quiénes son y cómo les va en las instituciones.

Sistemas de cuotas en el ingreso. Es necesario garantizar el espacio en la matrícula para los estudiantes indígenas, desde criterios que vayan más allá del dominio de la lengua. La Universidad Autónoma Chapingo durante años ha mantenido este esquema, es posible entonces, se requieren esquemas como este en todo el país.

Generar una estrategia desde la Secretaría de Educación Pública y desde otros organismos de manera conjunta, para reconocer a la población indígena en las universidades convencionales. Hace tiempo, la Fundación Ford impulsó un programa desde ANUIES para identificar a estudiantes indígenas y ese programa en algunos casos fue institucionalizado, y en otros casos quedó en el olvido. No se puede generar política gubernamental hacia una población que se desconoce. Requerimos de un sistema de identificación, registro y seguimiento de la población estudiantil indígena en todos los niveles del sistema educativo nacional.

Es fundamental fortalecer los sistemas de bachillerato intercultural y las universidades interculturales. Es factible crear más instituciones, expandir el sistema, pero las condiciones en las que se hace y las experiencias formativas que se tienen en estos espacios también tienen que ser valoradas y consideradas.

Es prioritario que el enfoque intercultural permee en el sistema educativo. No tendríamos que seguir hablando de propuestas curriculares específicas para la población indígena cuando nos referimos a la atención y el reconocimiento de la diversidad. Las instituciones y sobre todo las instituciones de educación superior tendríamos que abonar a un currículum que permitiese que todos fuésemos capaces de construir y de abonar desde las aulas a sociedades que reconozcan la diversidad cultural donde todos seamos capaces de combatir el racismo. Una sociedad que aspira a ser intercultural, no puede serlo a partir de prácticas escolares discriminatorias y clasistas.

Por último, ninguna propuesta en materia educativa podrá prosperar si no va acompañada de una política también en materia de desarrollo social que nos permita generar condiciones de contexto que favorezcan el ingreso, el acceso, la permanencia y el egreso de los estudiantes indígenas.

## Referencias

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2015). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*. Recuperado el 2 de junio de 2018, de <https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) (2016). *Encuesta Intercensal 2015*.



## **Inclusión, equidad y educación de calidad: estudiantes con discapacidad de la educación media superior y superior**

Participación de *Rodolfo Cruz Vadillo*<sup>59</sup>

### **Introducción**

Hablar de inclusión en educación implica señalar espacios simbólicos y terrenales donde la equidad y la justicia social son categorías sustantivas que, aplicadas a la realidad, permiten formas de participación más democráticas y horizontales. Lo educativo, en sentido amplio, se reconoce como inclusivo desde la lógica de reconocer a “los otros”, los diferentes, la diversidad, como parte “natural” de toda condición humana.

Los procesos de diferenciación, las lógicas de normalización han pugnado por desencuentros más que por encuentros al señalar la diferencia humana (discapacidad) como constitutiva deficitaria más que como elemento enriquecedor de lo social. Esto ha pasado con las personas con discapacidad, a las cuales, bajo sospecha de imposibilidad, se les ha negado su identidad política y a veces totalmente humana. Desde este horizonte lo que interesa en este escrito es problematizar acerca de la inclusión de estudiantes con discapacidad al nivel medio superior y superior.

Este texto tiene como propósito abordar tres cuestiones que se han formulado en el marco del Foro Inclusión, Equidad y Educación de Calidad para los estudiantes de la educación media superior y superior, evento realizado por parte del Consejo Mexicano de Investigación Educativa el 1 de junio del año 2018. El objetivo de dicho encuentro fue poner sobre la mesa las necesidades e imperativos en materia de educación que, desde la antesala de las próximas elecciones y las propuestas de los candidatos a la presidencia, estaban presentes o invisibilizadas.

Las cuestiones que sirvieron de columna vertebral o eje articulador de las participaciones giraron en torno a tres preguntas, las cuales son las líneas que dan estructura a este texto y desde las cuales se procederá a la exposición. Una cuestión inicial tiene que ver con recuperar ¿cuáles son los ejes de la necesaria expansión de la matrícula de la educación media superior y superior?,

---

<sup>59</sup> Universidad Autónoma del Estado de Puebla.

reconociendo que su crecimiento debe responder no solo a la presencia de estudiantes, sino a una respuesta educativa de calidad. Por otra parte, interesa también problematizar sobre ¿cuáles son las mejores experiencias para alentar la permanencia escolar?, desde un enfoque ecológico (seguido en este trabajo), la mirada se aproxima más a las prácticas y rutas de acción en su puesta en marcha donde, de una u otra forma, se posibilita la presencia de los estudiantes en las aulas, en este caso con discapacidad. Por último, interesa reconocer ¿cómo hacer para favorecer una mayor inclusión social en la educación?, lo cual apunta a la formación de los profesores y el reconocimiento de su figura como principal apoyo educativo para responder a la diversidad áulica.

Como ya se había mencionado, el centro de la discusión si bien tiene que ver con las preguntas anteriores, pretende problematizar de forma más específica sobre un grupo considerado vulnerado. Son las personas con discapacidad sujetos de derechos cuyas respuestas educativas y políticas escasamente han atendido esta situación, respondiendo mayormente desde planes asistencialistas cuyo fundamento biomédico no ha permitido su participación democrática real al haber construido un concepto de discapacidad más cercano al de enfermedad.

Así, en un primer momento, se aborda el concepto de discapacidad, considerando que, como primer paso para entender las respuestas políticas de actualidad debemos aproximarnos a las representaciones que se han construido sobre este colectivo, es decir, al conjunto de significados, visiones y modelos que circulan en torno a la persona con discapacidad, cuya vida se encuentra atravesada por la sospecha de incapacidad.

En un segundo momento se muestran algunos datos que nos permiten pensar el fenómeno de la matrícula escolar en el nivel medio superior y superior, las posibilidades, omisiones, necesidades que, desde el ámbito de la discapacidad, son imperantes para iniciar verdaderos espacios de participación social y una auténtica inclusión.

Posteriormente y para finalizar, se abordan algunas posibilidades para construir experiencias escolares desde una lógica inclusiva y social, donde las políticas educativas poseen una centralidad para lograr la constitución de

espacios de participación auténtica y donde el papel del docente es nodal para articular, desde una condición situada, las premisas y principios inclusivos de educación de calidad.

## ¿Cómo entender la discapacidad desde la política educativa?

La discapacidad históricamente ha sido considerada un atributo deficitario de una persona que, desde una perspectiva biomédica, señala la carencia o falta y a su vez la imposibilidad para realizar o desempeñarse en alguna actividad. Desde la lógica del sentido común y el prejuicio, esta representación ha sido la más reconocida desde los imaginarios sociales, colocando a la persona que la “posee” bajo el estatus de responsable de su condición.

Si bien no podemos negar que, desde un ideal de normalidad, las personas con discapacidad pueden entrar fácilmente en procesos de diferenciación, donde el marco de referencia es la presencia frente a la ausencia de corporalidades ideales, dicha visión esencialista poco ayuda a comprender lo complejo del fenómeno de la inclusión a lo escolar, de esta nueva institucionalización de la diversidad.

Esta representación (esencialista) coloca solo del lado de la persona el peso de su condición e invisibiliza la exterioridad que constituye dicha “incapacidad”. La propuesta en este escrito es poder realizar un ejercicio deconstructivo, es decir, a partir del pensamiento como elemento político, pasar a la persona fuera del centro de la discapacidad y poner ahí la exterioridad que la constituye. Si más bien pensamos a la discapacidad como una construcción que menos tiene que ver con una situación o condición biológica y más con un espacio social (Barton, 2008), podemos empezar a mirar las acciones que deberían estar presentes para constituir espacios inclusivos y trayectorias escolares exitosas.

En línea con lo anterior, si reconocemos que incluso la condición deficitaria de las personas parece responder a una situación dialéctica entre la exigencia de un contexto, que busca determinados capitales humanos, traducidos en desempeños, frente a una condición personal que interroga las nociones de cuerpos normales, podemos fijar la siguiente postura:

- La discapacidad se constituye ahí donde una exterioridad exige un tipo de funcionamiento y un sujeto que puede o no responder a esa exigencia de la forma en que es solicitada. Así, podemos pensar que la idea de déficit (que no es la discapacidad) es más compleja que la visión imperante de sentido común que identifica la situación de discapacidad con la falta funcional.

Sin embargo, aun realizado este ejercicio parece insuficiente, pues pensar la discapacidad solo como una interacción entre la exterioridad y la corporalidad no posibilita en su totalidad el diseño de políticas y ordenamientos que respondan también a un componente histórico de la misma, es decir, es imperante reconocer que no basta realizar un cambio de una vez y para siempre si no intentamos construir dispositivos que permitan equiparar las oportunidades más que igualarlas.

Si la discapacidad no la porta un sujeto, no es algo que se posea, ¿dónde podemos ubicarla?, al parecer, en este ejercicio de descentramiento, conviene posicionarla desde las relaciones que se realizan entre los sujetos. Si reconocemos que dichas relaciones se han pensado desde una lógica desigual, habría que apuntar que la discapacidad, como fenómeno social, se hace presente como el resultado de dichas interacciones asimétricas y desiguales. Relaciones que en esa demarcación entre lo factible y no imposibilitado se encuentran atravesadas con el estigma, es decir, el descrédito (Goffman, 2001), el cual es un punto inicial para poder hablar de procesos que se han dado en lo social y que han devenido en discriminación. Dicha discriminación posada sobre estos cuerpos “discapacitados” funciona como filtro para la clasificación, selección y exclusión de aquellas personas que, bajo las condiciones estructurales, no pueden realizar las actividades como todos los demás, de forma “normal”.

Este marco interpretativo permite aproximarse a las experiencias acontecimientos y condiciones de posibilidad de la inclusión de estudiantes con discapacidad en espacios institucionalizados como la escuela, en este caso no precisamente en el plano de la educación obligatoria, sino en los niveles educativos superiores los cuales son considerados un bien simbólico cada día más valioso y que, al parecer, han sido negados a las personas con discapacidad por su condición deficitaria.

## Expansión de la matrícula de la educación media superior y superior, ¿y los estudiantes con discapacidad?

Sabemos que existe un abandono importante del sistema escolar por parte de los alumnos que deberían incorporarse al nivel medio superior. En este marco caben muchos factores que podrían reconocerse como causales, sin embargo, dentro de tantos elementos se puede reconocer la estructuralidad del sistema educativo como central para posibilitar o evitar que dicho fenómeno ocurra. Con estructuralidad se hace referencia a la exterioridad sistémica que permite la participación e inclusión auténtica de los diversos colectivos o, en otro plano los imposibilitan.

Carecemos de datos sobre los estudiantes con discapacidad que no continúan hacia la educación media superior, pero podemos realizar algunas inferencias e iniciar un proceso heurístico, que posibilite interrogarse sobre ¿cuántos estudiantes con discapacidad están presentes en dicho fenómeno de abandono escolar?

Bajo este marco, es conveniente aproximarse a dos elementos estructurales centrales, por un lado, las condiciones económicas que se relacionan fuertemente con situaciones de bienestar que viven en la realidad las personas con discapacidad, y por otro, las formas de discriminación que dicha condición refuerza y reproduce día a día.

Si la discapacidad está ligada a condiciones de pobreza, es decir, existe una correlación importante entre su presencia y el aumento de condiciones de pobreza, es de reconocer la existencia de una exterioridad que juega de una u otra forma en la presencia/ausencia de experiencias de estudiantes en esta situación en lo social y lo escolar. En este marco, ¿cómo han dado respuesta a estas condiciones las políticas sociales? Al parecer, lo que han hecho es pensar la solución a partir principalmente de la asistencia, es decir, si la discapacidad es considerada una situación que conlleva enfermedad, la respuesta debe ser individual, de cura, negando la posibilidad de que un determinado contexto contribuya directamente con situaciones como la pobreza y discriminación. Desde esta lógica escasamente se ha contribuido a generar lo que Nussbaum (2012) llama capacidades, las cuales están ligadas con la autonomía de la

persona, su reconocimiento y participación social efectiva. En la medida que la discapacidad en su condición de pobreza tenga una respuesta asistencial, poco puede ser reconocida desde un modelo de derechos humanos.

Entonces cuando se habla de discapacidad, desde estas políticas, parece ser un tema de salud, negando la estructuralidad. Regresando al concepto de discapacidad, si solo se apunta a la condición de una persona, se desdibuja u oscurece la exterioridad que discapacita y que tiene un papel central en los procesos de inclusión/exclusión escolar.

De forma resumida podemos apuntar hasta ahora los siguientes ejes problemáticos:

- Por un lado, la existencia de un aspecto económico que tiene que ver con los espacios habitacionales entre otros aspectos materiales.
- Segundo, de los apoyos en cuestión de salud que no podemos negar que son indispensables.
- Y tercero, el acceso a la educación considerada como un bien simbólico y un derecho humano.

Borsay (2008) menciona que no es lo mismo observar el problema de la discapacidad como un asunto público o como uno personal, sobre todo en el plano de las respuestas desde las políticas. En el siguiente cuadro se apunta a esta diferenciación y a la conveniencia de rescatar la estructuralidad por sobre la persona desde su sola individualidad.

CUADRO 1  
MODELOS DESDE DONDE SE OBSERVA LA DISCAPACIDAD

|                               | <b>Modelo individualista</b> | <b>Modelo social (estructural)</b> |
|-------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Gasto público                 | Menor                        | Mayor                              |
| Intervención estatal          | Reticente                    | Entusiasta                         |
| Apoyo familiar y comunitario  | Mínimo                       | Máximo                             |
| Organización de los servicios | Segregada                    | Integrada                          |
|                               | Desarticulada                | Coordinada                         |

Fuente: Borsay (2008).

En México hay una amplia diversidad de programas sociales, sin embargo, hasta el momento se tiene escasa información sobre su impacto real con base en sus propósitos iniciales. Un indicador que puede ser importante tiene que ver con la asignación de recursos para la instrumentación de estos, pues partiendo de la premisa que todo ordenamiento, si no está respaldado por un recurso económico que se pueda materializar en acciones concretas, está destinado al fracaso, el comportamiento de dicha asignación y sobre todo el tipo de programa al cual ha sido asignado puede ser de gran ayuda para analizar la problemática.

Por ejemplo, algunos programas sociales que se pueden ubicar en torno al tema de la atención a personas con discapacidad son:

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Programa Sectorial de Salud 2013-2018
- Programa Sectorial de Educación 2013-2018
- Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018

Si bien cada uno de ellos aporta información interesante y amplia del tema, por efectos de espacio no se abordarán objetivos específicos, lo que se pretende es mostrar cómo dichos programas sociales pudieron haber impactado a partir de los presupuestos asignados en los últimos años. Para ello se presenta en la siguiente tabla (2) un concentrado del comportamiento presupuestal con base en 6 ramos con sus respectivos programas.

TABLA 2  
COMPORATAMIENTO PRESUPUESTAL

| Ramo  | Concepto   | Monto   | Ejercicio fiscal |
|---|--|---|------------------|
| <b>Gobernación</b>  | Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación CONAPRED Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación  | \$153,644,914   | 2015             |
|   |  | \$156,576,613   | 2014             |
|   |  | \$154,085,250   | 2018             |
|   |  | \$150,946,296   | 2016             |
|   |  | \$145,939,713   | 2017             |
|   |  | \$127,756,675   | 2013             |
| <b>Educación Pública</b>  | Programa para la Inclusión y Equidad Educativa Educación para personas con discapacidad  | \$193,590,235   | 2018             |
|   |  | \$184,743,282   | 2017             |
|   |  | \$296,128,496   | 2016             |
|   |  | \$266,128,496   | 2015             |
|   |  | \$303,584,491   | 2014             |
| <b>Salud</b>  | Programa de atención a personas con discapacidad Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad   | \$43,759,106  | 2018             |
|   |  | \$41,759,342  | 2017             |
|   |  | \$41,759,342  | 2016             |
|   |  | \$40,541,451  | 2015             |
|   |  | \$39,703,702  | 2014             |
|   |  | \$250,494,080   | 2013             |
|   |  | \$20,495,441  | 2013             |
| <b>Desarrollo Social</b>  | Desarrollo de las personas con Discapacidad Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad CONADIS   | \$57,005,567  | 2018             |
|   |  | \$55,453,035  | 2017             |
|   |  | \$56,379,690  | 2016             |
|   |  | \$73,842,714  | 2015             |
|   |  | \$61,117,889  | 2014             |
|   |  | El recurso del ejercicio fiscal 2013 se encuentra contemplado en el Ramo 12 de la Salud |                  |
| <b>Comisión Nacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</b>      | Atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad | \$15,309,798  | 2018             |
|   |  | \$13,203,249  | 2017             |
|   |  | \$9,782,855   | 2016             |
|   |  | \$8,460,391   | 2015             |
|   |  | \$7,140,900   | 2014             |
|   |  | \$4,512,313   | 2013             |
| <b>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</b> | Atención a personas con discapacidad   | \$26,469,375  | 2018             |
|   |  | \$25,744,725  | 2017             |
|   |  | \$20,284,473  | 2016             |
|   |  | \$21,019,686  | 2015             |
|   |  | \$21,622,640  | 2014             |
|   |  | \$21,547,318  | 2013             |

Fuente: De la Rosa, A. (2018).

En el cuadro anterior, la mayoría de los casos de asignación presupuestaria no muestra un incremento significativo de los presupuestos, más bien en varios de ellos hay una disminución. Lo anterior permite, de entrada, realizar algunas inferencias, por ejemplo, sobre el papel que para el Estado juega el tema de la inclusión social de personas con discapacidad y su disposición para revertir la discriminación que históricamente ha estado presente en dicho colectivo.

Lo anterior puede contrastarse a partir de algunos datos que la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS, 2010) en donde se comenta lo siguiente:

- De cada 100 personas con discapacidad, 95 viven con su familia, 64 colaboran en las tareas de la casa, 32 tienen un trabajo que realizan dentro de su domicilio y 46 asisten o asistieron a la escuela.
- Para más de la mitad de las personas con discapacidad (52.3%) la mayoría de sus ingresos proviene de su familia (de los padres y otros familiares). Quienes reciben la mayor parte de sus ingresos por su propio trabajo son alrededor de cuatro de cada diez, y quienes los reciben de una pensión son casi tres de cada diez.
- Más de la mitad de las personas con discapacidad en el país considera que sus ingresos no son suficientes para cubrir sus necesidades.

Lo anterior apunta a las realidades económicas, sociales y de discriminación que las personas con discapacidad perciben y viven día a día. Si en un inicio preocupaba el asistencialismo a ultranza de las políticas, bajo esta realidad presupuestaria más bien interesa saber sobre la prioridad que este grupo vulnerado tiene en la agenda.

### Estudiantes con discapacidad: experiencias escolares y permanencia

Una vez abordado la cuestión estructural de exterioridad que obviamente está ligada con la permanencia escolar, lo siguiente tiene que ver con las prácticas que se están realizando al interior de las instituciones. Aunque se pensara, por lo menos un momento, que la cuestión de salud, acceso a la educación (matriculación), bienestar (economía) se han solucionado en México, el paso ulterior tendría que ser una aproximación al interior de las instituciones con

los estudiantes con discapacidad. Es ahí donde las experiencias educativas pueden hacer visible lo que permite o no la permanencia escolar.

Bajo este marco es necesario hablar de un tipo de educación que responde a la diversidad y la diferencia. Así, siguiendo un modelo ecológico, transitamos de la visión macro a la meso, apuntando a los retos institucionales-escolares para asegurar la permanencia de estudiantes con discapacidad.

La inclusión o educación inclusiva, es un término que no se refiere solamente a la presencia de personas con discapacidad o a las Necesidades Educativas Especiales (NEE), pues bajo ese rubro se señala cualquier grupo en desventaja o en situación de vulnerabilidad, las personas con discapacidad, como colectivo se han visto beneficiadas bajo los principios de esta teoría educativa.

La educación inclusiva, desde su fundamente teórico invita a pensar a la educación como un derecho humano y como tal la exigencia tiene que ver con la presencia de la diversidad en las aulas sin importar las condiciones o situaciones personales (Echeita, 2014). Se puede entender de forma genérica como la necesidad de una educación de calidad para todos.

Un antecedente en México de este esfuerzo fue todo el movimiento de la Integración Educativa, el cual interrogó los espacios segregados que se daban desde la educación especial y reconfiguró las posiciones de las personas con discapacidad para que ocuparan un lugar en la escuela regular.

El problema de esta política fue su impacto y cambio auténtico en los espacios escolares. De principio solo comprendió la presencia de estudiantes con discapacidad, es decir, el reto principal era que estuvieran todos en los mismos lugares (aula regular), obviando que con la mera presencia mejorarían las situaciones de estudiantes en torno a un ideal participativo y democrático.

En general a la política de Integración Educativa se le señala no haber respondido a las necesidades particulares de cada estudiante desde una lógica de equivalencia pedagógica y curricular y no meramente una visión de igualdad formal. En la integración del estudiante se buscaba su normalización y adecuación al espacio y no la modificación de las barreras que se encontraban en la exterioridad escolar.

Otra limitación fue de carácter más comprehensiva, pues su margen de aplicación solo llegó a la educación secundaria, dejando desprotegido al

estudiante en el siguiente nivel (el medio superior). Bajo esta instrumentación, si bien se permitió la presencia de estudiantes con discapacidad en el aula regular, poco transformó la exterioridad y estructura escolar, pues se olvidó de los siguientes estadios, dejando a la libertad de voluntades individuales (tomadores de decisiones en las instituciones) la integración de este grupo vulnerado en niveles como el medio superior y el superior.

La respuesta educativa desde la integración fue pensar el tránsito del estudiante con discapacidad y no su verdadera inclusión, es decir, la presencia era suficiente y la respuesta educativa que recibían pasaba a segundo término, considerando que ese “tránsito” no correspondía “auténticamente” a una participación verdadera en lo escolar, sino a una simulación de lo que era estar juntos en el mismo lugar, diferente a tener una respuesta educativa auténtica. En esta lógica habita una idea biomédica de la discapacidad en torno a su imposibilidad de aprender significativamente y de trasladar lo aprendido a la vida cotidiana, bajo la lógica de una autonomía personal.

La repercusión negativa de este proceder fue directa en el nivel medio superior y superior, si el estudiante con discapacidad solo había transitado por el sistema (educación obligatoria), no perteneciendo auténticamente, bajo el razonamiento que la educación media superior requiere más habilidades porque representa una mayor especialización, se dio por hecho que estas personas no eran sujetos de ese nivel educativo.

Una herramienta central para fundamentar esta forma de proceder fue el uso acrítico de las famosas adecuaciones curriculares. Estas fueron o son esfuerzos centrados en la persona, cuyo fin es ajustar la propuesta curricular al nivel del estudiante. Cabe mencionar que, de inicio, no parece un principio que juegue en contra del estudiante con discapacidad, considerando que la respuesta educativa debe ser equitativa, sin embargo, el problema se dio a nivel de las prácticas, pues en su integración instrumental, el currículum se vio borrado, es decir, en lugar de enriquecer las propuestas curriculares se empobrecieron, la lógica procedimental fue quitar contenidos, objetivos y no construir apoyos y objetos de aprendizaje que respondieran a las necesidades de los estudiantes de forma razonable.

El pensar la discapacidad como déficit (lógica de integración) fue central, pues bajo dicho razonamiento era viable que, si el sujeto carecía de algo, la respuesta tenía que ver con quitar elementos curriculares sustantivos y realizar propuestas individualizadas que lejos estaban de procurar la autonomía del sujeto y dar una respuesta educativa enriquecida.

Bajo el prejuicio y estigma que cae sobre los estudiantes con discapacidad y su imposibilidad para aprender o realizar algunas cosas, lo que procedía era construir otro currículum paralelo (educación especial). Las conocidas propuestas curriculares adaptadas pronto se convirtieron en currículos “separados” cuyo distanciamiento de la propuesta central llegaba a ser tan grande que ya no se podía atender al estudiante a la par con sus compañeros. Más bien se necesitaba que, mientras los alumnos “normales” realizaban algunas actividades, los profesores, y en el mejor de los casos, los maestros de apoyo trabajaran en lo personal con el estudiante; práctica que se asemeja a la tan criticada educación especial de la cual se pretendía distanciar.

En el caso de la educación media superior y superior, el problema es que las famosas adecuaciones curriculares ya no podían convivir con la estructura de una propuesta que, en su “grado de especialización”, no admitía seguir tajando los objetivos y omitiendo contenidos. Para el nivel, lo que ahí se aprendía, tenía que ser incorporado por todos, de la misma forma y al mismo tiempo. El costo fue que dicha situación obstaculizó el paso de estudiantes con discapacidad de la secundaria al bachillerato, bajo la premisa de que aquí no podían estar, puesto que encontraban imposibilitados para cumplir con todo lo que el currículum exigía. En el interés por integrar, se invisibilizó o negó el papel del contexto escolar, donde se destaca la obligación por dar respuesta a la diversidad. Desde el movimiento de educación inclusiva, la estructuralidad es un principio fundamental para dar una respuesta educativa de calidad y asegurar la permanencia de los estudiantes, pero no solo con la finalidad que estén (presencia) y transiten, sino que participen desde una visión democrática en los espacios áulicos y escolares (Giné, 2009).

## A manera de conclusión: ¿Cómo hacer para favorecer una mayor inclusión social en la educación?

Las respuestas educativas tendrían que verse a partir de identificar cuáles son las barreras que pueden imposibilitar la inclusión social, educativa y escolar:

- Barreras normativas, las cuales refieren a un conjunto de disposiciones que, en su implementación, no están pensadas desde valores inclusivos, como son la democracia, la equidad y la justicia. Aquí se pueden colocar todas las políticas y ordenamientos que, en su ejercicio, no garantizan capacidades (Nussbaum, 2012) a las personas para poder alcanzar determinados niveles mínimos de bienestar.
- Barreras actitudinales, es decir, la presencia de concepciones que, bajo una idea prejuiciosa, construyen etiquetas que devienen en estigma hacia los estudiantes con discapacidad. En la medida que se reconozca que es la actuación del docente, las relaciones e interacciones que se dan en el aula y la escuela, las normas que se han establecido como leyes casi naturales etcétera, las que juegan centralmente en la inclusión y permanencia de los estudiantes, se podrán generar proyectos de centro y respuestas educativas de calidad, orientadas en el enriquecimiento curricular, en los ajustes razonables y en los diseños universales.
- En este sentido se habla también de barreras para el acceso, y aquí no solo cuenta la existencia de rampas, elevadores y señalamientos, los cuales también son un problema, sin embargo, hay otros ajustes que implican mayor compromiso y creatividad. Por ejemplo, ¿cómo hacer accesible y flexible un currículum común sin empobrecerlo? ¿qué metodologías y apoyos técnicos se deben constituir para que los estudiantes, en la medida que tengan diversos medios de expresión y representación, puedan aprender los contenidos?
- Otra barrera tiene que ver con una cuestión más subjetiva, cuestión que está del lado de las expectativas, de las interacciones, de las relaciones con los otros, ¿cómo reconocer en el otro la posibilidad frente a la imposibilidad? ¿cómo establecer puentes desde lo afectivo?, cuestiones que, está demás mencionar, acompañan lo cognitivo.

## Referencias

- Borsay, A. (2008). ¿Problema personal o asunto público? Hacia un modelo de políticas para las personas con discapacidades físicas y mentales. En L. Barton (Coord.). *Superar las barreras de la discapacidad*. (pp. 171-189). Madrid: Morata.
- De la Rosa, A. (2018). *Políticas públicas y presupuestos públicos en materia de discapacidad*. Ponencia presentada en el Primer Coloquio de Estudios críticos sobre Discapacidad, Ciudad de México.
- Echeita, G. (2014). *Educación para la inclusión o educación sin exclusiones*. España: Narcea. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS). Recuperada de [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id\\_opcion=436&op=436](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436) 2010.
- Giné, C. (2009). Aportaciones al concepto de inclusión. La posición de los organismos internacionales. En C. Giné (Coord.), D. Durán, J. Font y E. Miquel. *La educación inclusiva. De la exclusión a la plena participación de todo el alumnado*. (pp. 13-24). Barcelona: Cuadernos de Educación.
- Goffman, E. (2001). Estigma. *La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Secretaría de Educación Pública. (2017b). *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. México. Recuperado de [http://www.sniesep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.sniesep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)



## Diez años de violencia e inseguridad en escuelas

Participación de *Angélica Garnica Sosa*<sup>60</sup>

En los últimos 10 años, la sociedad mexicana, el sistema educativo, las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se han visto rebasados por la naturaleza, magnitud y costos en vidas de los incidentes de violencia e inseguridad que ocurren al interior y exterior de los planteles educativos.

La escalada de incidentes de inseguridad ha tenido graves consecuencias en la vida escolar de nuestro país que van desde lesiones o pérdida de la vida de estudiantes o profesores, pasando por la modificación de comportamientos de convivencia en el ámbito educativo (suspensión de recreos, cambio de horarios de entrada o salida), hasta el cierre de escuelas por la violencia en el contexto inmediato del plantel educativo<sup>61</sup>.

Los únicos datos consistente sobre la percepción de inseguridad en escuelas son los que provee el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), que periodo tras periodo de resultados muestra un deterioro en la percepción:

TABLA 1  
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD PÚBLICA EN LUGARES ESPECÍFICOS: ESCUELA

| Año  | %  |
|------|----|
| 2013 | 28 |
| 2014 | 31 |
| 2015 | 26 |
| 2016 | 34 |
| 2017 | 36 |

Nota: Datos a nivel nacional, para población de 18 años y más que se sintió más insegura.

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)* 2014, 2015, 2016 y 2017.

<sup>60</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

<sup>61</sup> "Maestros de Acapulco informaron que debido al incremento de la violencia e inseguridad en colonias suburbanas de este puerto más de 30 escuelas de educación básica suspendieron clases a partir de este miércoles" en "Cierran escuelas en Acapulco por violencia", publicada el 21 de marzo de 2018 y consultada en <https://www.elmanana.com/cierran-escuelas-acapulco-violencia-frontera-seg-jorge-sotomayor/4355758>

Otro dato revelador sobre las condiciones de violencia en escuelas son los que arroja la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), también del INEGI, que en el 2017 mostró que el 25.3% de las mujeres enfrentaron violencia en escuelas por parte de compañeros, compañeras y maestros, siendo las más frecuentes las agresiones físicas (16.7%) y sexuales (10.9%)<sup>62</sup>.

Estos eventos y sus consecuencias han sacudido a la sociedad mexicana y nos obligan a dar respuestas integrales, interinstitucionales, coordinadas y altamente sensibles a los problemas que están viviendo en el día a día las niñas, niños, jóvenes, maestras, maestros, directivos, madres y padres de familia en las escuelas de los distintos niveles, a fin de generar esquemas que se guiarán por los siguientes principios:

1. Garantizar el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de niñas, niños y adolescentes que asisten a escuelas públicas y privadas de nivel básico de México.
2. Concebir la escuela como el espacio privilegiado para la sana convivencia, el orden, la seguridad y la paz en un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos y de protección de los menores.
3. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes conforme a lo que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>63</sup>.
4. Generar acciones corresponsables entre los miembros de la familia, la comunidad escolar, la sociedad y el gobierno para la construcción, acceso y mantenimiento de una vida libre de violencia en escuelas públicas y privadas de nivel básico de México<sup>64</sup>.
5. Involucrar a los diferentes sectores público, social y privado en las acciones de atención y prevención poniendo en el centro la vida, el orden, la sana convivencia, la seguridad y la paz de los integrantes de la comunidad escolar.

<sup>62</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)* (2013 al 2017) y *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)* (2017).

<sup>63</sup> Fracción II, del artículo 1º de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Igdnna.htm>, el 13 de agosto de 2017.

<sup>64</sup> Ver Artículo 13 sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, artículo 6 de los principios de actuación de todas las políticas públicas, así como el Capítulo Octavo Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal (artículo 46 al 49) que marca la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Igdnna.htm>, el 13 de agosto de 2017.

## Retos para la Seguridad Escolar

En el 2018, las instituciones educativas, las instituciones de seguridad y prevención de la violencia, y la sociedad en general tenemos diez retos para tener seguridad en nuestras escuelas y se refieren a:

1º Conocer y medir las características y magnitud de los incidentes de violencia e inseguridad que ocurren en los centros educativos, lo que involucra reconocer la naturaleza multidimensional de la violencia y la inseguridad escolar, así como sus consecuencias.

2º Planear y diseñar medidas de atención o prevención para la seguridad desde la perspectiva de las mismas escuelas y en colaboración con las instituciones de seguridad y prevención de los tres órdenes de gobierno.

3º Determinar las formas de organización y atención de la seguridad de sus instituciones educativas, lo que implica asumir que la seguridad es un tema que involucra a toda la comunidad escolar.

4º Evaluar los fenómenos de inseguridad entorno a las escuelas y el impacto en la vida educativa. La educación es víctima de la violencia y la inseguridad, y las y los estudiantes y docentes son víctimas directas. No hay manera de saber cuánto necesitamos hacer para prevenir y atender la violencia, si no sabemos de qué tamaño es el problema, cuánto es el daño o las consecuencias. Conocer la magnitud a nivel escolar, local, estatal y nacional nos ayudará a atender de manera estratégica los factores de riesgo para la presencia de violencia e inseguridad.

5º Elaborar y operar protocolos de actuación ante incidentes graves, como son: presencia de arma blanca y fuego, venta o consumo de droga o alcohol, extorsión, secuestro y violencia contra la mujer.

6º Verificar el funcionamiento de reglamentaciones y programas de seguridad escolar, en caso de que se tengan a fin de hacerlos verdaderos instrumentos de prevención, y que fortalezcan la convivencia, la seguridad y la paz de las comunidades escolares.

7º En caso de contratar personal de seguridad privada verificar que la empresa esté legalmente constituida y registrada para prestar servicios de seguridad ante la Dirección General de Seguridad Privada de la Comisión Nacional de Seguridad, de la Secretaría de Gobernación.

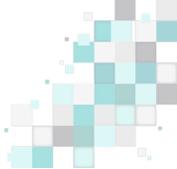
8º Establecer mecanismos de coordinación con diferentes instancias para atender situaciones de emergencia: 9-1-1.

9º Reconocer el costo en vidas, en lo social y para la educación de no contar con escuelas seguras e integrar esfuerzos para atenderlo de manera inmediata.

Las condiciones de violencia e inseguridad que imperan en el país y que afecta directamente a nuestras comunidades escolares nos exigen asumir la complejidad y magnitud de los fenómenos de violencia e inseguridad que se dan en las escuelas y proveer de herramientas básicas para que cada institución educativa pueda:

- a) Conocer y medir la presencia, las características y la magnitud de los incidentes de violencia e inseguridad que ocurren al interior y en el entorno inmediato de su plantel educativo. Lo anterior partiendo de una realidad inminente: cada escuela es un espacio de convivencia social, por eso lo debemos conocer y establecer los mecanismos de seguridad que cumplir con su misión.
- b) Planear y diseñar medidas de atención o prevención ante los diferentes fenómenos que les aquejan. Dependiendo de la presencia, complejidad y magnitud de factores de riesgo y de incidentes de violencia e inseguridad de cada comunidad escolar se deberán llevar a cabo medidas de atención y prevención.
- c) Determinar las formas de organización y atención de la seguridad de sus instituciones educativas. No hay manera de afrontar los problemas y consecuencias de la violencia y la inseguridad escolar sin procesos participativos, informados, responsables y corresponsables con los integrantes de la comunidad escolar: estudiantes, docentes, directivos, padres de familia y, en su caso, autoridades en materia de seguridad pública y prevención social de la violencia y de los delitos.

En conclusión, se deben desarrollar las capacidades dentro de las comunidades escolares de todos los niveles educativos (básico, medio superior y superior) para proveer seguridad a su comunidad y establecer mecanismos de coordinación con diferentes instancias para atender situaciones de emergencia.



## El *cyberbullying* en instituciones de educación media superior y superior

Participación de *Jeysira Jacqueline Dorantes Carrión*<sup>65</sup>

El documento que presento a ustedes da cuenta del *cyberbullying* como un fenómeno que acontece en instituciones de educación media superior y superior. De manera específica expongo aquí los resultados de investigación en tres espacios educativos de dos niveles distintos: 1) educación media superior –bachilleratos–, y 2) educación superior –escuelas normales del estado de Veracruz y la Universidad Veracruzana (UV), específicamente en las facultades de Historia, Filosofía, Letras Españolas, Idiomas, Sociología y Antropología, que integran la Unidad de Humanidades–.

Se observa la presencia del *cyberbullying* en estudiantes de bachillerato, en normalistas y en universitarios.

Comparamos los resultados en los tres contextos educativos para dar cuenta de cómo impera el *cyberbullying* en las prácticas dominantes de estudiantes del sistema educativo veracruzano, como parte de un momento histórico, donde las TIC y los saberes digitales forman parte de la vida cotidiana (Heller, 1977). Así, damos a conocer de manera precisa cómo el *cyberbullying* tiene una frecuencia en su incidencia, cómo se manifiesta de distintas formas, genera consecuencias en los estudiantes, así como las acciones más comunes por las que se pone de manifiesto, las plataformas más empleadas para este, las personas y actores que lo ejercen y las razones por lo que lo ejercen, los sentimientos y emociones que genera en quien los sufre, y posibles recomendaciones para su solución desde la mirada del estudiante.

### Definición del *cyberbullying*:

El *cyberbullying* es un tipo de violencia (Corsi y Peyrú, 2003) que se ejerce por medio de las redes sociales. “Es una agresión intencional por parte de un grupo o un individuo que utiliza diversas formas electrónicas de manera repetida en contra de una víctima que no puede defenderse fácilmente por sí misma”; surge a una velocidad acelerada, convirtiendo lo privado en público (Ortega, Clamestra y Mora, 2008, p. 184 en Morales, Serrano, Miranda y

<sup>65</sup> Centro de Estudios de Género, Universidad Veracruzana.

Santos, 2014). Es también conocido como “ciberacoso” o violencia producida a través de Internet. Es la “violencia escolar o acoso escolar”, es el “bullying” o “patrón de conducta donde se escoge a un individuo como blanco de agresión sistemática, por parte de una o varias personas” (Castillo y Pacheco, 2018, p. 827, en Morales, Serrano, Miranda y Santos, 2014, p. 23). “Es un comportamiento agresivo intencional, dañino, persistente, que puede durar varias semanas o meses para intimidar y dominar, sin provocación alguna, a una o varias personas” (Cobo y Tello, 2008, p. 55). Se entiende entonces que es, inherentemente, el uso negativo de la tecnología, de computadoras o teléfonos móviles inteligentes conectados a Internet (Morales, Serrano, Miranda y Santos, 2014, p. 9), cada vez más comunes también en los diversos espacios educativos del país y del mundo (Charren y otros..., 1995; Furlán, 2005; y Grettiez, 2008), los cuales afectan por igual a hombres y mujeres.

En 2007, para el INEGI el *cyberbullying* fue identificado como la “violencia psicológica o emocional” caracterizada por: insultos, amenazas, celotipia, intimidaciones, humillaciones, burlas, aislamiento, infidelidad. Por su parte, la OCDE en 2017 reportó que México registró el primer lugar entre los países con altos porcentajes de violencia y acoso escolar en sus escuelas; cerca de 19 millones de estudiantes sufren violencia, muchas veces “graves” (Harris y Petrie, 2006). Sánchez-Pascuala (2017) plantea que hoy “los jóvenes están utilizando la tecnología y una variedad de instrumentos que se ofertan en la red Web 2.0, donde se valoran mayores intercambios de comunicación e intercambio de la información virtual entre los usuarios, se aprecian mayores contenidos digitales e instrumentos de *software* social” (pp. 2-10), sin embargo, se ha identificado que se emplean para fines destructivos (Alonso y Tomás 2016), o negativos, y no para lo que fueron diseñadas. Se observa que el “cyberbullying o ciberacoso” pone en “situaciones de riesgo” a los estudiantes, ya que se menosprecia su dignidad personal y se exalta a una nueva forma de violencia (Sánchez-Pascuala, 2017, p. 20).

En México, el sistema de bachilleratos cuenta con un programa denominado: “Construye T”, diseñado por la Subsecretaría de Educación Media Superior en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tiene como objetivo “fortalecer las capacidades de la escuela

para desarrollar habilidades socioemocionales en las y los estudiantes de 15 a 18 años, y así mejorar el ambiente escolar”. Sin embargo, lo anterior no es suficiente, pues el *cyberbullying* destaca como una práctica juvenil. Ya la doctora Leticia Pogliaghi del IISUE-UNAM, manifestaba que en los CCH de la UNAM y en los bachilleratos particulares de Ciudad de México, los estudiantes apodan al programa “Construye T”, como “Destruye T”, lo que refleja un acto de burla e ironía. Añade además que el “violéntometro” les permite a los estudiantes comparar su estatura con el tipo de violencia al que conciben ser capaces de “ejercer”; en los bachilleratos veracruzanos, sucede lo mismo, mostrando con estos actos, ejemplos claros de violencia, dominación y poder entre los iguales, términos que Bourdieu (2000) denominó actos hegemónicos y autoritarios de nuestra sociedad.

Hoy los jóvenes que integran a los bachilleratos, la universidad y las escuelas normales, se encuentran en el entramado de relaciones tecnológicas de vanguardia, pero algo los incita a ejercer el *cyberbullying* o ciberacoso en las redes sociales y a usar sus plataformas, violentan y dañan sin dar la cara o bien de manera anónima. Antes se pensaba que el fenómeno era exclusivo de la secundaria, pero observamos que impera en todos los niveles educativos, desde el básico, hasta la licenciatura y el posgrado, y que el *cyberbullying* se suma a las violencias: física, verbal, psicológica o emocional, docente, económica, sexual y de género, ya clasificados y estudiados por el INMUJERES, el INEGI, el INNE, la UNESCO y la OCDE. Actualmente, la prueba PISA en sus últimas aplicaciones, reporta este tipo de violencia, lo que ha llamado la atención. En la UV, al menos 1 de cada 10 estudiantes sufre *cyberbullying* (Dorantes, 2016), poniendo en riesgo la vida presente y futura de los estudiantes universitarios.

Lo que destacan son: “insultos; ofensas; maltratos, agresiones; amenazas; comentarios negativos de otras personas; textos violentos; imágenes o fotos subir vídeos de carácter sexual, racista, xenófobo o sectario no apto para todos los públicos” (Sánchez-Pascuala, 2018, p. 21) y que son enviados por dispositivos electrónicos — el teléfono celular o una computadora con conexión a Internet, bajo el empleo de las plataformas: Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, foros de estudiantes y blogs (Dorantes, 2016).

Cuatro entidades de la UV – el Centro de Estudios de Género (CEGUV), el Instituto de Psicología y Educación, la Maestría en Desarrollo Humano –, y el Centro de Investigaciones en Innovación y Educación Superior (CIIES), hemos analizado el fenómeno de la violencia en la universidad.

En este estudio, se emplearon métodos cuantitativos y cualitativos, dos instrumentos o técnicas de investigación: el grupo focal en el caso del bachillerato y el cuestionario a 332 estudiantes de Escuelas Normales del estado de Veracruz y a 246 que integran a la Unidad de Humanidades de la Universidad Veracruzana, teniendo un total de 585 participantes en el estudio del *cyberbullying*.

Veamos los datos:

TABLA 1  
GRUPO FOCAL  
POBLACIÓN ESTUDIANTIL DE BACHILLERATOS  
DE LA CIUDAD DE XALAPA. (SEMS)

| Bachilleratos   | Ubicación | Muestra |
|---|-----------|---------|
| Alexander Von Humboldt  | Xalapa    | 1       |
| Bachilleres de Veracruz   | Xalapa    | 1       |
| Instituto Educativo Panamericano  | Xalapa    | 1       |
| Bachilleres Experimental Matutina   | Xalapa    | 1       |
| Bachillerato Anáhuac Xalapa   | Xalapa    | 1       |
| Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios 134 “Manuel Mier y Terán” | Xalapa    | 1       |
| Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz<br>Plantel 35                           | Xalapa    | 1       |
| Total   |           | 7       |

Fuente: Elaboración propia 2018.

TABLA 2

POBLACIÓN ESTUDIANTIL DE ESCUELAS NORMALES PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ  
Y DE LA UNIDAD DE HUMANIDADES DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

FACULTADES DE: ANTROPOLOGÍA, FILOSOFÍA, HISTORIA, LETRAS ESPAÑOLAS, IDIOMAS Y  
SOCIOLOGÍA (ENCUESTADOS)

| Escuela Normal  | Ubicación   | Total de<br>estudiantes | Muestra | Unidad de<br>Humanidades<br>UV | Total de<br>estudiantes | Muestra |
|---|-------------|-------------------------|---------|--------------------------------|-------------------------|---------|
| Benemérita<br>Escuela Normal<br>Veracruzana<br>"Enrique<br>C. Rébsamen"               | Xalapa      | 1,315                   | 178     | Antropología                   | 263                     | 52      |
| Escuela Normal<br>Superior Veracru-<br>zana "Dr. Manuel<br>Suárez Trujillo"           | Xalapa      | 228                     | 31      | Filosofía                      | 184                     | 20      |
| Escuela Normal<br>"Juan Enríquez"   | Tlacotalpan | 172                     | 23      | Historia                       | 454                     | 26      |
| Centro de<br>Estudios<br>Superiores de<br>Educación<br>Rural "Luis<br>Hidalgo Monroy" | Tantoyuca   | 469                     | 64      | Letras<br>Españolas            | 219                     | 30      |
| Centro Regional<br>de Educación<br>Normal "Dr.<br>Gonzalo Aguirre<br>Beltrán"         | Tuxpan      | 265                     | 36      | Idiomas                        | 232                     | 92      |
|   |             |                         |         | Sociología                     | 802                     | 26      |
| Total   |             | 2449                    | 332     | Total                          | 2154                    | 246     |

Fuente: Elaboración propia 2018.

TABLA 3  
POBLACIÓN ESTUDIANTIL EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (BACHILLERATO)

| Bachilleratos de Xalapa | Escuelas Normales Públicas del Estado de Veracruz | Unidad Académica de Humanidades de la Universidad Veracruzana. Facultades: Antropología, Filosofía, Historia, Letras Españolas, Idiomas y Sociología. | Total estudiantes |
|-------------------------|---|---|-------------------|
| 7                       | 332   | 246   | 585               |

Fuente: Elaboración propia 2018.

TABLA 4  
DIMENSIONES DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DEL CYBERBULLYING

| Dimensiones de análisis                                   | Representaciones Sociales |  |
|---|---------------------------|--|
| 1) Uso de redes sociales                                  | Información               |  |
| 2) Conceptualización de cyberbullying                     | Información               | Núcleo central y elementos periféricos |
| 3) Perspectiva de género                                  | Actitud                   |  |
| 4) Tipología, actitudes y emociones ante el cyberbullying | Actitud                   |  |
| 5) Recomendaciones y medidas de acción.                   | Campo de representación   |  |

Fuente: Elaboración propia 2018.

## Resultados

Según la información obtenida, en los tres espacios educativos: 1. Educación Media Superior (Bachillerato), 2. Escuelas Normales Públicas del Estado de Veracruz, y en la 3. Unidad de Humanidades de la Universidad Veracruzana, se ejerce *cyberbullying*.

TABLA 5

DATOS COMPARATIVOS DEL CYBERBULLYING EN LOS SISTEMAS EDUCACIÓN MEDIA (BACHILLERATOS), ESCUELAS NORMALES DEL ESTADO DE VERACRUZ Y UNIDAD DE HUMANIDADES

| Cyberbullying | Bachilleratos de Xalapa<br>15 a 17 años de edad | Escuelas Normales<br>18 a 22 años de edad | Unidad de<br>Humanidades<br>UV<br>18 a 27 años de edad |
|---------------|---|---|--|
| Frecuencia    | A diario  | 52.70%                                    | 57.30%   |
|               | Todos los días                                  |   |  |
|               | A cada rato                                     |   |  |
|               | Una vez a la semana                             |   |  |
|               | Seguido   |   |  |
|               | Es algo habitual                                |   |  |
|               | Es normal.                                      |   |  |
| Formas        | Creación de memes                               | Creación de memes<br>39.10%               | Creación de memes<br>31.30%                            |
|               | Comentarios                                     |   |  |
|               | Publicación                                     |   |  |
|               | Compartir fotos de los y las estudiantes gay    |   |  |
|               | Crear montajes en WhatsApp                      |   |  |
| Consecuencia  | Afecta la autoestima de la otra persona.        | Crea problemas psicológicos<br>51%        | Crea problemas psicológicos<br>49.80%                  |
|               | Genera consecuencias y problemas psicológicos   |   |  |
| Acciones      | Burlarse  | Burlarse o reírse<br>49.30%               | Burlarse o reírse<br>51.70%                            |
|               | Ofender   |   |  |
|               | Insultar  |   |  |
|               | Molestar  |   |  |
|               | Hostigar  |   |  |
|               | Acosar  |   |  |
|               | Agredir   |   |  |
|               | Perjudicar                                      |   |  |
|               | Agredir la autoestima                           |   |  |
|               | Dañar la reputación en redes sociales.          |   |  |

Continúa...

|                                    |   |                               |                                |
|------------------------------------|---|-------------------------------|--------------------------------|
| Plataforma                         | Facebook  | Facebook                      | Facebook                       |
|                                    | Instagram   | 90.10%                        | 94.00%                         |
|                                    | Twitter   |                               |                                |
|                                    | Outlook   |                               |                                |
|                                    | Snapchap  |                               |                                |
|                                    | Chat  |                               |                                |
| Personas que generan cyberbullying | “Compañeros” de grupo o salón   | Estudiantes                   | Estudiantes                    |
|                                    | Entre los estudiantes al interior del salón de clases   | 51%                           | 56.50%                         |
| Actor del cyberbullying            | Ambos   | Ambos                         | Ambos                          |
|                                    | Todos los estudiantes   | 67.30%                        | 72.40%                         |
|                                    | Hombres y mujeres   |                               |                                |
| La razón                           | Es normal   | Diversión                     | Diversión                      |
|                                    | Son un grupo que reconoce llevarse “muy pesado”   | 29.60%                        | 33.40%                         |
| Persona que ejerce cyberbullying   | El que agrede, perjudica, molesta, hostiga, perjudica a otra persona en las redes sociales, mediante Internet o línea | Irrespetuoso<br>21.40%        | Cobarde<br>23.60%              |
| El cyberbullying                   | Debe ser detenido para no continuarlo   | Debe ser denunciado.<br>27.2% | Debe ser denunciado.<br>28.90% |
|                                    | No promover que todo mundo se entere  |                               |                                |
| Pedir ayuda                        | Hablar con la persona que ejerce cyberbullying  | Maestro<br>26.90%             | Tutor académico<br>37.80%      |
|                                    | Decir: “oye ya estoy harto de que te burles”  |                               |                                |
| Los sentimientos o emociones       | Hartazgo  | Indignación                   | Indignación                    |
|                                    | Depende de la personalidad fuerte o débil   | 30.60%                        | 34.20%                         |
|                                    | Mujeres:<br>Daña la autoestima  |                               |                                |
|                                    | Hombres: Es broma y diversión   |                               |                                |

Fuente: Elaboración propia 2018.

TABLA 6  
RECOMENDACIONES DE LOS ESTUDIANTES PARA EVITAR EL CYBERBULLYING

| Cyberbullying                                | Bachilleratos de Xalapa   | Escuelas Normales   | Unidad de Humanidades UV   |
|--|---|---|--|
| Recomendaciones para evitar el cyberbullying | No seguir modas.<br>Respetar a las personas.<br>Hablar con la persona.<br>Hacer campañas para detener el cyberbullying. | Cuidar la privacidad en el uso de las redes sociales 41.2%<br>Respetar a los demás 34.0%<br>Tener cuidado con lo que se publica 27.6% | Bloquear contactos 37.0%<br>Respetar a los demás 21.1%<br>Fomentar la autoestima 17.9%<br>Cuidar la privacidad en el uso de las redes sociales 13.8% |

Fuente: Elaboración propia 2018

Hoy podemos reflexionar sobre *cyberbullying* como un particular tipo de violencia que afecta al sistema educativo mexicano. Damos cuenta de las nuevas tramas de violencia, donde la manifestación del poder, control y dominación, muta a las redes sociales. A pesar de que 6 de cada 10 perciben como frecuente este tipo de violencia. En la identificación de los agresores, son los amigos compañeros de grupo sin distinción de sexo, quienes ejercen el *cyberbullying* por medio de la plataforma de Facebook, donde “suben memes, se burlan, ríen, ofenden, molestan, insultan, acosan, perjudican, agreden la autoestima y dañan la reputación”, por diversión, generándoles indignación. Los jóvenes señalan se debe “denunciar” y pedir apoyo al “maestro o tutor académico”. Recomienda: “el respeto, no seguir modas, tener cuidado con la privacidad y el uso de las redes sociales”. Reconozcamos que hoy las TIC ofrecen un conjunto de herramientas y saberes que nos dirigen hacia la igualdad de oportunidades e inclusión para todos, seamos más conscientes en sus usos, mejoremos las prácticas, evitemos cualquier tipo de violencia que nos afecte, maestros y estudiante, orientémonos hacia una cultura de la paz en el sistema educativo mexicano.

## Referencias

- Alonso D. MÁ. y Tomás X. (2016). *Manual del Bullying*. España: Nova Galicia NG Ediciones.
- Corsi J. y Peyrú G. M. (Coordinadores) (2003). *Violencias sociales*. Barcelona: Ariel.
- Dorantes, J. J. (2016). "Redes sociales y el cyberbullying en la Universidad Veracruzana". *Revista de ensayos pedagógicos*. Edición Especial. Universidad Nacional de Costa Rica, 169-188 [www.revistas.una.ac.cr/index.php/ensayospedagogicos/article/View/9346](http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ensayospedagogicos/article/View/9346).
- Bourdieu P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama Colección Argumentos.
- Castillo, C. y Pacheco, M. M. (julio-septiembre de 2008). Perfil de maltrato (bullying) entre estudiantes de secundaria en la ciudad de Mérida Yucatán. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 38(13), pp. 825-842. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v13n38/v13n38a7.pdf>
- Charren Peggy, Chomsky Noam, Garrido Marco, Gerbner George, Giroux, Henry A, Herdt Gilbert, Johnson Alleyne J., Katz Jackson, Murray Nancy, Noguera Padro A, Stein Nan, Ward Janie V., (1995). Harvard Education Review. Special Issue: Violence and youth, volume sixty-five, number two, summer 1995.
- Crettiez, X. (2008). *Las formas de la violencia*. Buenos Aires: Waldhunter, Editores.
- Cobo, P. y Tello R. (2008). *Bullying en México*. México: Quarzo.
- Furlán, A. (2005). Problemas de indisciplina y violencia en la escuela. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Julio-septiembre, 10 (26). México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- SEP. (2017). *Folleto Construye T*. PNUD. Al servicio de las personas y las naciones.
- Harris Sandra & Petrie Garth F. (2006). *El acoso en la escuela. Los agresores, las víctimas y los espectadores*. Barcelona, Buenos Aires, México. Paidós Educador.
- Heller Agnes (1977). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- Morales R. T; Serrano B. C; Miranda G; David A. & Santos L. A. (2014), *Ciberbullying, acoso cibernético y delitos invisibles. Experiencias psicopedagógicas*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Ortega R; Calmestra J. & Mora M. J. (2008). "Ciberbullying". *International Journal of Psychology and Psychological Therapy*. June, año/vol.8, núm 002. Almeira, España: Universidad de Almeira pp 183-192.

Sánchez-Pascuala F. (Coordinador). (2017). *Manual del buen uso de los medios informáticos. Plan de prevención del Ciberacoso y promoción de la navegación segura en centros escolares*. España: Junta de Castilla V León.

# IX

## Educación de jóvenes y adultos: rezago educativo y alfabetizaciones





## Educación de jóvenes y adultos: rezago educativo y alfabetizaciones

Centro de Cooperación Regional para la Educación  
de Adultos en América Latina y el Caribe,  
Pátzcuaro, Mich., 13 de junio, 2018

### Presentación

*Germán Álvarez Mendiola*<sup>66</sup>

Los participantes de este foro tomaron la decisión de elaborar un documento integrado de sus discusiones. El resultado expresa los puntos de acuerdo que los autores tienen en torno a cinco preguntas fundamentales. En primer lugar, una definición del rezago educativo y las condiciones de su reproducción, así como la generación de las condiciones sociales que aseguren el acceso a una educación digna, relevante y transformadora. En segundo término, las posibles estrategias de política educativa para fomentar el desarrollo del uso del lenguaje oral y escrito y las matemáticas con jóvenes y adultos en el marco de las nuevas alfabetizaciones. En tercer lugar, qué políticas y acciones propiciarían el acceso de los grupos vulnerables a alfabetizaciones múltiples. La cuarta pregunta estuvo relacionada con las posibles opciones educativas para que los jóvenes y adultos que ya no se encuentran en el sistema educativo continúen su formación. Por último, el foro discutió si la política de capacitación en/para el trabajo y las políticas de reconocimiento, validación y acreditación son suficientes.

---

<sup>66</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

## Participantes

Eugenia Garduño<sup>67</sup> (coordinadora del foro), Carlos Ornelas<sup>68</sup> (moderador), Judith Kalman<sup>69</sup>, Gloria Hernández Flores<sup>70</sup>, Ana María Méndez Puga<sup>71</sup>, Leonel Zúñiga M.<sup>72</sup>

## Resumen de las posiciones principales

1. Rezago educativo es un concepto cuantitativo vinculado con medidas de eficiencia terminal, reprobación, abandono y cobertura. Las políticas tienden a buscar cómo mejorar los índices, es decir, cómo ampliar la cobertura, cómo disminuir la reprobación, mantener a los estudiantes en la escuela o recapturarlos sin atender las causas de fondo y con una tendencia de no atender la experiencia escolar de los educandos.
2. Se examinó la necesidad de reconceptualizar “rezago”, se cuestionó el término definido solo desde lo escolar. Es indispensable reconocer que los usuarios de la educación de jóvenes y adultos son pobres, rurales, mujeres e indígenas, lo cual sugiere una dimensión socio-cultural. Se subrayó la importancia de contemplar procesos de expulsión, matrícula y educación extra edad.
3. El rezago se vincula con la pobreza y la desigualdad. La pobreza históricamente se piensa en términos de la pobreza económica de las familias y sus comunidades; hay que comprender el rezago en relación con la pobreza de oportunidades, la desigualdad educativa, la marginación, la distribución injusta de recursos y la discriminación. Se planteó que las políticas deben basarse en una urgente revisión y re conceptualización de los términos que estructural e históricamente han sostenido la educación para personas jóvenes y adultas, como es el rezago educativo ya mencionado, el carácter compensatorio, la hipótesis que define a los sujetos desde una visión deficitaria.
4. Uno de los elementos que producen el rezago educativo es que las escuelas se encuentran alejadas de los hogares, la falta de maestros o con asistencia irregular, la escasez de condiciones materiales, la formación

<sup>67</sup> OCDE para América Latina.

<sup>68</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

<sup>69</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

<sup>70</sup> Posgrado en Pedagogía, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México.

<sup>71</sup> Facultad de Psicología, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

<sup>72</sup> Consultor internacional.

docente insuficiente, la experiencia escolar restringida se traducen en la desigualdad de oportunidades y la pobreza educativa.

5. Por otro lado, los estudiantes que certifican grados escolares y ciclos educativos pero que leen y escriben con dificultad y cuyos conocimientos de matemáticas, ciencias, literatura y ciencias sociales son débiles, propicia lo que podría llamarse *rezago certificado*, una inclusión excluyente (Hernández, 2018).
6. Se propuso una redefinición de los contenidos curriculares a fin de que sean pertinentes y útiles para la vida de las personas. Se cuestionaron las formas de enseñanza y las actividades de aprendizaje en las diferentes modalidades y niveles educativos; estas deben ser contextuales, considerar los entornos y trascenderlos.
7. Se propone complejizar el concepto de alfabetización para ir más allá de un significado basado en el dominio del código alfabético. Se promueve una versión de la alfabetización que contempla la comprensión y producción de diversas prácticas discursivas, el conocimiento de distintos portadores de textos y familiaridad con diversos medios de comunicación.
8. Urge una agenda de políticas de estado con continuidad, que permanezcan en el tiempo a pesar de los cambios políticos. Basadas en un proceso de monitoreo, revisión y transparencia que implique a los participantes en los diferentes niveles de implementación.
9. En el diseño de políticas públicas, es necesario revisar y armonizar las legislaciones de los diferentes órdenes de gobierno.
10. Se enfatizó la importancia de que las políticas tomen en cuenta la evolución histórica del país, su multietnicidad y multilingüismo.
11. Se señaló la falta de una política de capacitación para el trabajo y el Reconocimiento, Validación y Acreditación (RVA), ya que lo que se tiene actualmente son acciones y programas. Esta política debe ser inclusiva y multicultural, pertinente y útil para ampliar las posibilidades de participación de las personas.
12. El diseño de los programas debe reconocer, por un lado, las transformaciones sociodemográficas, económicas, políticas y culturales y, por otro lado, la diversidad expresada en la necesidad de accesibilidad a los derechos sociales, económicos y culturales, así como el derecho al agua, a un ambiente sano y a los medios digitales.
13. Los programas educativos deben fomentar el desarrollo de los lenguajes orales, escritos y multimodales.

14. En el proceso de la puesta en marcha de los programas se deben abrir diálogos con las representaciones sociales de lo escolar, del aprendizaje, del vínculo pedagógico, con las instituciones y el canon escolar.
15. Finalmente, se enfatiza la relevancia de la educación con personas jóvenes y adultas como campo de conocimientos y prácticas que contribuye al fortalecimiento de otras políticas sociales y educativas con amplias posibilidades de construir conocimiento a través de la investigación.

¿En qué consiste el rezago educativo y cuáles son las condiciones que lo producen y reproducen? ¿Cómo se podrían generar las condiciones sociales que aseguren el acceso a una educación digna, relevante y transformadora?

La condición de rezago educativo en educación básica refiere a una situación de atraso respecto de dos elementos que se conjugan tanto normativa como socialmente: la edad de las personas y los tiempos normados en el Sistema Educativo Nacional (SEN) para el ingreso, permanencia y conclusión de los niveles escolares de la educación básica obligatoria, a saber, 3-5 para preescolar, 6-11 para primaria y 12-14 para secundaria.

La dimensión del rezago, según información de 2015 (INEA, 2015) es de 4,749,057 (5.5%) de personas no alfabetizadas y 9,468,448 (10.9%) sin educación primaria y 16,113,745 (18.6%) sin secundaria, que constituyen 35.0% de la población en México, situación que se asocia a la pobreza, el desempleo, la violencia social, la falta de acceso a servicios de salud, la inequidad, entre otros.

También es importante señalar que el rezago se relaciona con la lejanía y percepción de calidad de las escuelas, así como a las dificultades para las familias para “pagar las cuotas de la escuela”. En particular, niñas y niños que trabajan, tienen escolaridades fragmentadas e inconclusas, situación que se reproduce en las siguientes generaciones. Esta situación, sí implica pensar las escuelas, en tanto espacios relacionales que reproducen o transforman las condiciones que viven las personas dentro y fuera de ella, pero también implica pensar más allá de la escuela.

De esta manera, el término rezago educativo tiene un fuerte anclaje en lo escolar, de hecho, la palabra rezago alude a los términos en que la normatividad nacional define los índices de personas al margen de la educación básica (que no obligatoria porque desde el 2011 incluye también a la media superior) o

en condición de analfabetismo. Sin embargo, el rezago no solo es atribuible a factores escolares.

Un estudio promovido por la UNAM en 2010 lo define como “rezago educativo acumulado” (Hernández et al, 2010). La causa principal del rezago es la desigualdad en el acceso a oportunidades educativas, derivada de la inequidad e injusticia social que se reproduce por generaciones, en tanto que una madre con poca escolaridad y con jornadas extenuantes para conseguir algún ingreso, será muy complejo que lea en voz alta a sus hijos o que comparta sus reflexiones sobre lo que leyó recientemente como los programas de fomento a la lectura lo piden. En ese sentido, se trata de un rezago del sistema que afecta de manera singular a las personas pobres y los expone a la estigmatización, cuando se desplaza a éstas como atributo de los individuos o incluso como condición de su vida. Es más, se corre el riesgo de un intento de “pronta solución”, desde programas que, en la mayoría de los casos, solo logran “certificar el rezago”, dado que no hay correspondencia entre lo que se sabe de lo escolar y lo que amparan los certificados.

Por ello, se propone la educación dirigida a esta población, que en la Ley General de Educación, en el Artículo 43 señala que, en tanto modalidad,

La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. Se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como de formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la participación y la solidaridad social.

Por lo anterior es necesario:

- a) Desanclar el rezago como atributo y situación de vida para hablar de la condición de precarización educativa que alude al proceso caracterizado por la desigualdad en un sentido amplio, no ligado solo al ingreso, se trata de un proceso estructural e histórico que incide en que el derecho a la educación haya sido conculcado.
- b) Apelar a una educación digna para los distintos grupos humanos desde las distintas instituciones, en especial desde el SEN, que les permita tener un espacio de creación y aprendizaje colectivo; de igual modo, esa educación debe tener capacidad transformadora y ser relevante.

- Para ello, en primer lugar, está el tema del financiamiento (incremento, distribución y monitoreo de su uso) a los distintos programas y servicios.
- c) Repensar a la escuela como construcción colectiva, que debe generar condiciones para que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes aprendan y no sean expulsados. Además de apoyar a aquellos que tienen condiciones de vida singulares (niños que trabajan, principalmente).
  - d) Transformar el contexto en el modelo de desarrollo y sociedad que permita la construcción de una política amplia y participativa que incida en el derecho a la educación y en la participación de las personas en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas en EPJA.
  - e) Revalorizar a los sujetos, no desde una mirada del déficit o solo desde la carencia.
  - f) Reconceptualizar la manera en que han sido concebidos y nombrados los programas de la EPJA durante décadas, como uno de los elementos para avanzar a una Educación para la Vida y el Trabajo con Jóvenes y Adultos.
  - g) Replantear los procesos de evaluación, de tal suerte que además de certificar, permitan a los docentes y a los participantes reencontrar maneras de aprender.

### ¿Cuáles son las circunstancias y acciones que propiciarían acceso a alfabetizaciones múltiples con los grupos vulnerados y en qué consistiría una política articulada para lograrlo?

Las alfabetizaciones múltiples se entienden como la posibilidad de comprender, utilizar y evaluar críticamente información que circula en distintos medios, que se presenta en textos escritos, en imágenes, de manera oral, en versión digital. En un proceso donde la lectura y la escritura se integran con las competencias digitales y los distintos medios, se constituyen espacios de interacción que exigen posturas críticas para discriminar no solo la veracidad de lo que se lee, sino la relevancia de la información, posibilitando también que las personas escriban ese tipo de formas textuales y en diversos dispositivos (DOUE, 2012).

Otra manera de definir las alfabetizaciones múltiples es como actividades de consumo y producción escrita que van más allá del código, desde una perspectiva social e histórica; entendiendo que alfabetizarse implica la diversificación en el uso y apropiación de discursos, tipos de textos y formas

de representación. Es un proceso de participación en prácticas de lenguaje socialmente construidas, es decir, formas de hablar, escribir, comprender, representar y significar, lo que implica un contexto, es decir, relaciones, actores, lugares, momentos, propósitos, actividades.

De ahí, la circunstancia fundamental es el reconocimiento y transformación de las condiciones de vida en la que se inscriben las necesidades e intereses en un contexto desigual y diverso como el mexicano, para la sociedad y para grupos emergentes como las personas de la tercera edad y la juventud.

Se trata de una formulación de doble punta: por un lado, la necesidad de transformaciones del contexto y, por otro lado, la incidencia educativa en el proceso; pues el contexto no constituye un telón de fondo, sino de los modos en que podemos inscribir las alfabetizaciones múltiples en esta transformación personal, colectiva y social para una vida digna. De igual modo, precisa de reconocer los modos distintos en que esas prácticas de lenguaje se expresan desde la diversidad lingüística en contacto e interacción, al interior de las lenguas y en los diferentes registros y usos contextualizados.

En ese contexto, las condiciones que permiten un mejor acceso a las alfabetizaciones múltiples, son los usos cotidianos, su fomento y reconocimiento que generan otras experiencias formativas a partir del contacto con las letras escritas ya sea de manera oral, impresa o digital, pero también las lecturas de imágenes y otras formas de información y su diseño. Esto precisa que el desarrollo de los programas fomente usos de la lengua y que su fortalecimiento sea sensible a los diferentes factores que están incidiendo (el género, la etnia, la generación), el estilo de vida, las diferencias de clase, de estatus, de poder, las aspiraciones.

Un ejemplo de articulación comunitaria entre instancias como la escuela pública, la biblioteca comunitaria y el sector salud, para la creación de espacios como el Centro de Atención Rural al Adolescente (CARA). La base de esos procesos fue una educación con las personas, que implica la participación y reconocimiento de saberes, las formas de construirlos y sus contextos de uso, haciendo posible un trabajo desde la perspectiva de las alfabetizaciones múltiples.

Es relevante aquí considerar las aportaciones del Grupo de Incidencia en Políticas Educativas con Personas Jóvenes y Adultas (GIPE) que formula en sus diez puntos, por ejemplo, la necesidad de fortalecer una cultura y vida

comunitaria que permita no solo el ejercicio pleno del derecho a la educación, sino también su exigibilidad. Esto precisa de significancia cultural y comunitaria, que haga posible el involucramiento de los distintos colectivos y personas, de tal suerte que la evaluación y el seguimiento sean parte de la tarea de las comunidades, propiciando el uso de los distintos modos de expresión y representación.

Por otro lado, el uso de entornos digitales facilita cada vez más las representaciones multimodales, donde diferentes formas de expresión se interconectan con otras (imágenes, movimiento, elementos sonoros, etcétera). Esto no es nuevo ni es patrimonio exclusivo del formato digital, ahí lo relevante es cómo democratizarlo sin que ello implique que sea visto como la solución al rezago, a la inclusión y a la falta de justicia social.

El reto es desarrollar prácticas contextualizadas, inmersas en actividades culturales de aprendizaje donde la lectura y la producción de representaciones multimodales tengan propósitos auténticos. Esto significa no solo privilegiar las representaciones escritas, sino que traiga al aula representaciones multimodales y que se aprendan a utilizar los medios digitales para producir significado y representar conocimientos, vinculados, de ser posible con proyectos de producción cultural, proyectos productivos, de salud o de medio ambiente.

Por lo anterior, resulta esencial abrir los espacios destinados al aprendizaje de manera intencionada: escuelas, casas de cultura, centros de salud y otros, con alternativas pertinentes, dialogando con las personas jóvenes y adultas para identificar las maneras en que acceden al derecho a la educación y lo que están demandando y no solo para definir sus necesidades como suele ocurrir con las mujeres (Méndez, Vargas , Castro, 2012).

¿Qué estrategias de política educativa se pueden proponer para fomentar el desarrollo del uso del lenguaje oral y escrito y las matemáticas con jóvenes y adultos en el marco de las nuevas alfabetizaciones?

La noción de las “nuevas alfabetizaciones” apunta hacia las prácticas de lenguaje, comunicación y matemáticas que se realizan en entornos digitales. Las redes de comunicación y las herramientas tecnológicas para captar,

guardar, transformar y circular textos permiten la distribución de materiales originalmente impresos para distintos fines; así mismo, con distintas plataformas comunicativas es posible producir e intercambiar distintos gráficos, videos, datos y audios de manera sincrónica y asincrónica.

La pregunta clave aquí es ¿cuánto de esto es “nuevo” y cuánto es “alfabetización”? Es decir, a través de distintos artefactos y dispositivos (celular, tableta, computadora, laptop), aplicaciones, software y plataformas es posible enviar, recibir y almacenar textos cuya lectura y comprensión dependen de una formación lectoescritora desde la cual se reconocen contextos históricos y comunicativos, prácticas discursivas, intertextualidades y miradas críticas. A partir del desarrollo y diseminación de las tecnologías digitales, se articula lo escrito con otros tipos de representación y opciones de difusión. Aquellas prácticas que nacen y evolucionan en los entornos digitales (Lankshear y Knobel, 2011), y que difícilmente se podrían realizar en entornos puramente impresos, es a lo que alude la noción de nuevas alfabetizaciones. Resultan también situaciones híbridas —estudiar en línea es un ejemplo claro— en las cuales se leen e interpretan textos académicos (y muchas veces publicados primero en papel) en entornos comunicativos sincrónicos y asincrónicos.

En este sentido, esta es la alfabetización y formación educativa que siempre se ha requerido; parafraseando a la Dra. Emilia Ferreiro, necesitamos lectores críticos, que examinen la certeza de lo que leen en papel o ven en pantalla, texto o imagen; que identifiquen agendas e intenciones, que usen la escritura para participar en el mundo social. La sociedad interconectada exige comprender una multiplicidad de textos que circulan en el espacio social, en distintos soportes; hay que saber seleccionar e interpretar información de un universo amplio de fuentes, participar en las redes sociales (muchas veces a través de la escritura) y producir textos en los soportes que la cultura determina adecuados para tales o cuales prácticas (Ferreiro, 2010).

Las tecnologías digitales son artefactos mediadores importantes para esta alfabetización crítica, amplia y diversa, potencialmente ofrecen múltiples opciones y entornos para leer, escribir, escuchar y ser escuchado. Sin duda, es deseable que todas nuestras escuelas estén conectadas a Internet y que el acceso a una computadora o dispositivo móvil sea una posibilidad al alcance

de todos, dentro y fuera de las escuelas; pero no es suficiente. Esto es, las tecnologías per se no provocan cambios en las prácticas, eso depende de cómo las usamos, no del objeto en sí. Las estrategias que necesitamos son las que siempre hemos necesitado: la construcción de una pedagogía crítica y una experiencia escolar diversa, la organización de una escuela que promueva las condiciones sociales necesarias para apropiarse de múltiples usos de lenguajes, prácticas comunicativas y formas discursivas (Kalman, Rendón y Gómez, 2015).

Hay que valorar lo que se ha investigado dentro y fuera del país sobre las formas de enseñanza y la creación de contextos de aprendizaje que promueven la construcción del conocimiento. Es decir, hay que tomar en cuenta no solo el contenido sino el contexto de aprendizaje, con quién se aprende, para qué se aprende, cómo se movilizan otros conocimientos en el proceso de aprendizaje (Hernández, 2013). Más que transmitir conocimientos, se trata de articular materiales, definir contenidos de acuerdo con la actividad y promover procesos intencionados para crear situaciones de diálogo y reflexión con reiteradas oportunidades para hacer, revisar y rehacer, y cómo esos resultados pueden orientar propuestas más pertinentes, como se ha hecho en varias ocasiones.

Lo anterior implica asegurar que haya una formación de los educadores y que en los programas de jóvenes y adultos se enfatice la relevancia del aprendizaje para contribuir a la construcción de nuevas narrativas que convoquen al diálogo y a la reconciliación con lo escolar y los contenidos escolares.

Es urgente cambiar la perspectiva, como decía Pablo Latapí, comenzar por leer y acercar a las personas a la cultura escrita, empezando por los mismos educadores de adultos, pues las posibilidades de relacionarse con lo escrito están en esas prácticas.

**¿Qué opciones de educación pueden establecerse para que los jóvenes y adultos que ya no se encuentran en el sistema educativo continúen su formación?**

Una reflexión obligada para plantear opciones educativas para los jóvenes y adultos que se encuentran fuera del sistema escolar es saber quiénes son los educandos potenciales, conocer sus contextos e identificar sus necesidades. Diversos aspectos de la vida adulta —su participación cultural, su vida

productiva, su incorporación a la cultura digital, sus actividades comunitarias, prácticas de salud y bienestar – requieren investigación para llegar a propuestas relevantes (ver, por ejemplo, Kalman y Hernández, 2018). La población extra escolar es amplia y heterogénea y su interés por continuar en un proceso de formación también es diverso. Por otro lado, habría que determinar si la finalidad de estos programas sería la reincorporación al sistema educativo o si su propósito es diseñar opciones formativas que atiendan necesidades de distintos tipos.

Un sector importante de los jóvenes extra escolares son aquellos que como adolescentes fueron expulsados de la escuela por diversas razones. Fuera de la escuela tienen la posibilidad de acudir a las diferentes ofertas educativas como la secundaria en línea (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA) o capacitación vocacional (por ejemplo, Centro de Formación para el Trabajo); pero hay grandes diferencias en la solidez y formalidad de la formación que ofrecen.

Hay una gran tentación de promover ofertas en línea, sobre todo para certificar niveles educativos inconclusos, pero estos programas tienden a ser sistemas masivos de regularización; cabe preguntarse cuando un joven certifica la primaria o la secundaria en línea, ¿qué aprende? ¿Qué sabe hacer? ¿Qué tipos de textos entiende? ¿Qué tipo de problemas resuelve? Supuestamente los entornos digitales sirven para promover nuevas formas educativas a través de la colaboración, el diálogo, la construcción colectiva del conocimiento, el análisis de información, pero en la realidad esto ocurre muy poco. Conocer cómo son las interacciones en cursos en línea y cómo los estudiantes y docentes viven estas experiencias educativas es un vacío en nuestro conocimiento acerca de las opciones formativas y constituye un campo de investigación urgente para desarrollar propuestas más adecuadas.

Es importante generar políticas que incidan en lo comunitario, que los jóvenes encuentren vías de acceso a contenidos, formas de expresión e ideas poderosas que les sean relevantes, de tal suerte que los aprendizajes que ya tienen sirvan de base para los nuevos. Un gran número de jóvenes que se viven violentados y violentan, precisan de redes de apoyo que les permitan fortalecer sus recursos sociales y psicológicos y eso pasa por la escuela, por

las familias, las comunidades y las instituciones. Desde la capacitación para el trabajo se pueden tener esas opciones, al igual que desde el arte o las prácticas colaborativas de desarrollo comunitario, fundadas en el trabajo con pares, en las aulas y otros espacios educativos.

De igual modo, se precisa que las mujeres víctimas de violencia encuentren mecanismos de escucha y se trabaje con las comunidades para que esto no suceda, ya que de acuerdo con la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de Relaciones en los Hogares (INEGI, 2017), más del 60% de las mujeres manifestó haber sufrido violencia y más del 34.3% han experimentado algún tipo de violencia sexual. Esto es un tema intersectorial que afecta la permanencia y los aprendizajes escolares, así como la construcción de la subjetividad de las mujeres. Es un tema de la educación y, en particular, de la educación con personas jóvenes y adultas.

El mayor desafío es abrir posibilidades concretas que puedan asegurar que en diversos ambientes sociales se promuevan programas tendientes a generar mayor solidaridad y cohesión social, el ejercicio de los derechos y responsabilidades fundamentales de la ciudadanía, así como la posibilidad de participar en la vida productiva y cultural del país. Para enfrentar este reto, es necesario mantener y fortalecer las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno encargados de la educación con las personas jóvenes y adultas.

### ¿La política de capacitación en/para el trabajo y las políticas de reconocimiento, validación y acreditación (RVA) son suficientes?

En primer lugar, es necesario diferenciar las políticas de acreditación y las de capacitación en y para el trabajo. En segundo lugar, establecer los criterios de suficiencia en el marco de los contextos, la definición de los problemas que atienden, así como las acciones de política que se definen y sus condiciones de implementación.

En el caso de capacitación en y para el trabajo, no es posible soslayar la condición de pobreza y los sujetos que habitan la necesidad social de capacitación para el trabajo como es el caso de la juventud y los adultos en contextos no solo diferentes, sino en condiciones de profunda desigualdad. Por ello nos preguntamos ¿qué capacitación, para qué personas, para cuáles trabajos?

Hay una diversidad de acciones entre las que destacan los programas de orden comunitario como las desarrolladas por las Misiones Culturales. Investigaciones muestran que las alternativas educativas que ofrecen pueden ser pertinentes en la medida que son aceptadas por las personas y, en algunas ocasiones, les han permitido que realicen sus propios negocios. No obstante, en sus procesos de implementación existen evidencias de la asignación de microcréditos, en los que las maquinarias han quedado paralizadas justamente por falta de capacitación; en otras experiencias, los procesos de capacitación no recuperan lo suficiente los conocimientos de las personas participantes.

Es importante que las formas de uso de la lengua escrita se potencien para promover la autoformación, el registro y sistematización de la experiencia. De igual modo, los procesos de implementación de proyectos de capacitación para el trabajo podrían favorecer el desarrollo colectivo y no individualizado y en competencia.

Por otro lado, en los procesos de implementación, hay escasa o nula vinculación con conocimientos de carácter básico de la escolarización, necesarios en los procesos de capacitación en y para el trabajo. Son indispensable políticas que definan estas articulaciones y que potencien lo que se sabe, que reconozcan los capitales comunitarios, redes comunitarias intersectoriales y que se desplieguen acciones que fortalezcan la identificación de lo que requiere aprenderse, desde la perspectiva de un trabajo decente.

En relación con el reconocimiento, validación y acreditación (RVA), es imprescindible conocer la definición de la problemática que atiende la política, pues certificar es reconocer que se trata de la legitimación social e institucional de saberes construidos en la vida y el trabajo, así como de los procesos y contextos mismos de construcción de estos saberes. Reconocer también que los saberes no son estáticos, que tienen historias en las biografías de las personas jóvenes y adultas y que las políticas de RVA pueden abrir la mirada a resultados, pero también a procesos de producción, apropiación y uso de saberes en la vida.

Este reconocimiento deriva en volver a conocer y en una valoración de la legitimidad social de estos saberes. De ahí que se articula con los discursos de educación a lo largo de la vida y la educación con personas jóvenes y adultas, discursos que no significan lo mismo pero que encuentran puntos de contacto.

Existe un sustento legal (Art. 44) de la Ley General de Educación y de acuerdos internacionales que México suscribe como es el caso de las Directrices de la UNESCO para el Reconocimiento, Validación y Acreditación de los Resultados del Aprendizajes No Formal e Informal (2012), lo que representa un avance. Asimismo, su concreción en programas como el Programa Estratégico de Certificación hace realidad estos acuerdos.

Algunos puntos críticos se asumen desde el diseño de la propia política, por ejemplo, que su sentido esté fijo en metas, con usos políticos, que opere desde la vinculación a programas de combate a la pobreza con los que comparte la noción de “erradicación” de los rezagos, con una visión compensatoria y de corto alcance orientados a resarcir el déficit desde acciones de corto alcance.

Es necesaria una política que articule el RVA con los procesos de formación en y para el trabajo, con el trabajo socialmente productivo y con los procesos comunitarios de construcción de saberes no escolares, pero que le son equivalentes.

Por otro lado, cabe preguntarse, ¿Puede una persona con estos certificados dar continuidad a sus procesos de escolarización si así lo decide? ¿Puede una persona con los conocimientos que avalan estas certificaciones participar de manera digna en procesos de capacitación? ¿Cuál es el sentido de certificar? ¿Cuáles sus fines sociales y educativos?

La política de RVA presenta puntos críticos en los procesos de evaluación, la implementación de los exámenes de certificación y los conceptos que la sustentan. Existe la necesidad de realizar evaluaciones diversificadas, regionalizadas y participativas desde lo local orientadas a la superación de un sujeto definido solo desde la perspectiva del déficit y la carencia, para arribar a una visión de sujetos de derechos.

Es urgente una política de capacitación y RVA inclusiva, multicultural, pertinente y útil que fomente la participación productiva y honesta de las personas en procesos económicos, vidas familiares y comunitarias que demandan las condiciones actuales.

Finalmente, es necesaria mayor investigación en el campo de la evaluación de aprendizajes con personas jóvenes y adultas. Un estudio de los supuestos

que subyacen y las prácticas de política macro y micro derivadas, son campos de necesaria investigación.

En función de todo lo anterior, es posible afirmar que las políticas en materia de formación en y para el trabajo, así como las de RVA son insuficientes.

## Referencias

- DOUE (2012). Conclusiones del Consejo, de 26 de noviembre de 2012, sobre alfabetizaciones múltiples. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:393:0001:0004:ES:PDF>
- Ferreiro, E. (2010). Conferencia en la Dirección General de Cultura y Educación, Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://youtube.com/watch?v=EzXBO2Mjml&list=PLVpYk08XQAeRMCrgcvBuL3FK83SRbUou9&index=3>
- Hernández, G. (2013). "Reading, writing and experience: Literacy practices of young rural students". In Kalman, J., & Street, B. V. (Eds.). (2013). *Literacy and numeracy in Latin America: Local perspectives and beyond*. NY: Routledge.
- Hernández, G. (2018). La educación con las personas adultas mayores. Retos y acciones urgentes. Revista Educación de adultos y procesos formativos. Chile: Universidad de Playa Ancha. Facultad de Educación. Programa de Desarrollo Disciplinario en Educación de Jóvenes y Adultos. Disponible en: <http://educaciondeadultosprocesosformativos.cl/index.php/72-la-educacion-con-las-personas-adultas-mayores-retos-y-acciones-urgentes>
- Hernández Bringas, H., Flores R., Santoyo, R., Millán, P. Situación del rezago acumulado en México (2010). En: Narro R., J.; Martuscelli, Q. J.; y Barzana G., E. (Coords.). (2012). *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*. México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM. Disponible en: <http://www.planeducativonacional.unam.mx>.
- Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) (2015). *Población de 15 años y más en Rezago Educativo Encuesta intercensal 2015*. México, INEA. Disponible en: [http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Rezago\\_encuesta\\_intercensal2015.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Rezago_encuesta_intercensal2015.pdf).
- Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) (2017). Resultados de la encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH 2016). *Boletín de prensa*, núm. 379/17, México, INEGI, 18 de agosto. Disponible en:

<http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/otros-estudios/item/995-inegi-resultados-de-la-encuesta-nacional-sobre-la-dinamica-de-las-relaciones-en-los-hogares-2016>.

Kalman, J., y Hernández, O. (2018). "The Making of Survival. Technology, Literacy, and Learning in Two Microenterprises in Mexico City". *Information Technologies & International Development*, 14, 15.

Kalman, J., Rendón, V. y Gómez, L. (2015). *Los profesores y las TIC: La apropiación del conocimiento en la práctica*. México: Bonilla Artigas Editores.

Lankshear, C., & Knobel, M. (2011). *New literacies*. London: McGraw-Hill Education.

Méndez, A. M.; Vargas, A. D.; y Castro, I. L. (2012). "La cultura escrita y las posibilidades de alfabetización de las mujeres jornaleras agrícolas migrantes en Michoacán: propuestas educativas en contextos de exclusión". En Margarita Dalton y Josefina Aranda (Coordinadoras). *Políticas Públicas. Oportunidades y equidad de género*. CIESAS-UABJO-CDI, pp. 217-251.

UNESCO (2012). Directrices de la UNESCO para el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002163/216360s.pdf>.

X

## Educación y trabajo





## Educación y trabajo

Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CDMX, 8 de junio, 2018.

### Presentación

*José Navarro Cendejas*<sup>73</sup>

Los principales retos de la relación entre educación y trabajo han sido objeto de análisis desde la investigación educativa. La importancia de este vínculo radica en la denominada pertinencia social de la formación que se ofrece en la educación superior. Ello incluye su relación con el mundo del trabajo.

A partir de un formato de preguntas formuladas previamente a los investigadores, en las respuestas que se presentan a continuación, se pudieron abordar algunos de los principales problemas y retos detectados por los investigadores de cara a la relación entre educación y trabajo, así como la investigación sobre el fenómeno desde la perspectiva educativa. Así, se trataron temas como el papel de la educación en la formación de capacidades laborales de los estudiantes, la compaginación de estudios y trabajo, el debate sobre qué es la formación para el trabajo, los principales hallazgos de la investigación educativa frente a la relación entre educación y trabajo y, finalmente, una pregunta sobre los debates de fondo cuando se analiza la educación y el trabajo en una escala más amplia.

En las tres participaciones, así como en los comentarios de la moderadora, se pudo constatar que uno de los principales escollos que enfrentan los investigadores educativos especializados en esta temática es la ausencia de información sistemática y confiable para responder a preguntas básicas en este campo. Esta situación, que no es exclusiva de este campo de investigación, tiene consecuencias no solamente desde el ámbito académico, sino también desde el punto de vista de las decisiones de política pública que se han de tomar respecto a la oferta educativa en su relación con el mercado de trabajo.

---

<sup>73</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Quisiera hacer un comentario previo, uno de los mayores problemas que plantea el análisis de las relaciones entre educación y trabajo en México es la ausencia de datos representativos y regulares sobre dicha relación. Sin ellos, las decisiones que se toman para la gestión del sistema escolar o para desarrollar políticas públicas se basan inevitablemente en intuiciones o prejuicios.

### ¿Cuál ha sido el papel de los diferentes niveles y modalidades educativas en la formación para el trabajo y en el acceso a cierto tipo de empleos?

Para responder a esta pregunta necesitamos hacer algunas consideraciones previas:

- a) Educación no es lo mismo que escolaridad. La educación de una persona, si entendemos por educación el proceso por el cual adquiere sus competencias productivas, no se puede reducir a su escolaridad. Por tanto, no podemos definir las capacidades productivas de las personas a partir únicamente su escolaridad. El trabajo antes, durante o después de los estudios, las actividades sociales, las formaciones no escolares e incluso las aficiones, son también vías de adquisición de competencias útiles laboralmente.
- b) Consecuentemente las competencias se adquieren por distintas vías, no existe una única vía para adquirirlas.
- c) Las personas no usan todas sus competencias en su trabajo ni tienen todas las requeridas para desempeñarlo cuando acceden a él. El ajuste entre personas y trabajos requiere habitualmente una formación adicional de inserción a cada ocupación concreta.
- d) Bastantes trabajos tienden a ser “híbridos” o “intermedios” respecto las diferentes especialidades en que se centran las escolaridades, de ahí que estén proliferando las dobles y triples carreras en la educación superior: física y matemáticas, economía y derecho, filosofía, política y economía. Otros se centran en lo que llamamos “competencias transversales” o sea compartidas por las personas que han seguido escolaridades diversas y centradas en el nivel de escolaridad más que en su especialidad (comunicación oral y escrita, solución de problemas, etcétera).

<sup>74</sup> Universidad de Guadalajara.

- e) Las oportunidades de trabajo para las personas en un momento dado y las necesidades de los empleadores en este mismo momento llevan tanto a la oferta como a la demanda de trabajo a adaptarse a lo disponible en dicho momento; a emparejamientos no previstos entre escolaridad y trabajo que, con las adaptaciones pertinentes, en práctica resultan los óptimos en dicho momento y que pueden variar con el tiempo.

Por las razones anteriores, aunque los distintos niveles y modalidades escolares han sido construidas con unas intenciones específicas de trabajo, la mayor parte de los trabajos están ocupados por personas con escolaridades distintas. Se estima que, salvo en los trabajos regulados legalmente como el de médico, únicamente un 20% de las personas trabajan en ocupaciones que se corresponden exactamente con su escolaridad y son muy escasas aquellas ocupaciones que están desempeñadas por personas que provienen de una misma y única especialidad.

Añadamos a este hecho que muchas de las formaciones pretendidamente terminales, en realidad, se convierten en un camino diverso de acceso a estudios posteriores. Es el caso de buena parte de los egresados de las "Preparatorias Técnicas" y de las Universidades Tecnológicas.

Por todas estas razones, la relación entre las distintas modalidades y niveles de escolaridad con el trabajo que ejercen sus egresados es, en la práctica, mucho menos lineal de lo que se considera habitualmente.

Este hecho, lejos de significar un "fracaso" para las escolaridades impartidas (aunque en casos minoritarios pueda serlo), permite flexibilizar el mercado de trabajo. Si existiera una asociación inevitable entre los egresados de los distintos niveles y especialidades con un número pequeño y predeterminado de ocupaciones, ello introduciría en el mercado de trabajo unas rigideces enormes.

### ¿Es un problema que los estudiantes trabajen y estudien al mismo tiempo?

En principio, y de acuerdo con lo señalado anteriormente, tanto estudiar como trabajar son dos maneras distintas de aprender para el trabajo. Por esta razón trabajar y estudiar simultáneamente no debería ser un problema, en realidad hacerlo es la base de prestigiosos sistemas de formación profesional como es el Sistema Dual alemán, últimamente también en boga y en México.

Los posibles problemas se plantean en términos de compatibilidad de los tiempos y de los contenidos. Los tiempos del trabajo y del estudio pueden generar incompatibilidades por su cantidad o por la franja horaria. Realizar dos jornadas completas, una de estudio y otra de trabajo, plantea problemas graves de gestión de vida por parte de las personas, y algunas veces trabajar y estudiar al mismo tiempo es imposible. Ambas situaciones generan dificultades de conciliación que frecuentemente llevan al abandono de una de las dos actividades, habitualmente al abandono de los estudios.

También se pueden plantear problemas de compatibilidad de contenidos entre el trabajo y los estudios. En este caso, los estudiantes, aunque trabajen, adquieren competencias adicionales a sus estudios asociadas a la actividad laboral que difícilmente aprenderán en la escuela.

Investigaciones realizadas en México y también en otros países nos indican que, de mejor a peor en función de su inserción profesional, las posibles situaciones son:

- a) Trabajar a tiempo parcial en tareas relacionadas con los estudios.
- b) Trabajar a tiempo completo en tareas relacionadas con los estudios.
- c) Trabajar a tiempo parcial en tareas no relacionadas con los estudios.
- d) No trabajar, estudiando a tiempo completo.
- e) Trabajar a tiempo completo en tareas no relacionadas con los estudios.

Los datos disponibles, aunque son parciales y escasos para los estudiantes de educación superior nos dicen que las situaciones más frecuentes son la a) y la b), lo cual hace de la actividad laboral de los estudiantes un ingrediente que nos acercaría a la combinación de estudios y trabajo organizada por el sistema dual en países como Alemania. Por ello podemos hablar de que, en México, como en otros países, existe lo que podríamos llamar un “sistema dual espontáneo” gestionado por los mismos estudiantes, no sin dificultades derivadas principalmente de la ignorancia institucional (tanto de las IES como de las empresas) de este comportamiento.

¿En qué consiste la formación para el trabajo, en términos de conocimientos, habilidades, competencias, herramientas, valores o especializaciones específicas?

Una primera consideración obvia: la preparación para el trabajo es tan variada como los mismos trabajos.

La “formación para el trabajo” consiste en la adquisición de aquellas competencias que permitan al trabajador ejercer dicho trabajo. La escolaridad y las experiencias previas al acceso a un determinado trabajo se basa en unas competencias previas del o la candidata a las tareas que requiere un determinado trabajo, pero prácticamente siempre necesitará una “formación de inserción” específica para cada trabajo, que sería deseable que fuera lo más breve y barata posible. Así mismo, si hablamos de mantenerse en un trabajo habrá que considerar la “formación de actualización”. Esta formación será más importante y frecuente cuanto lo sean los cambios que se produzcan en un determinado trabajo. Debido a ello, entre los requerimientos de la formación para el trabajo deberemos incorporar la “capacidad para aprender” como prerrequisito para el acceso al trabajo.

¿Cuál es la discusión de fondo sobre las relaciones entre la educación y el trabajo, en términos de la formación del capital humano y el desarrollo de los países, las relaciones de la escolaridad con la mejoría de los ingresos o de las condiciones de trabajo, o de la adecuación o inadecuación del mundo escolar con el mundo laboral?

El fenómeno mayor a que debemos enfrentarnos en la relación entre educación y trabajo hoy y en el futuro es la “asincronía” entre la velocidad de los cambios asociados a la demanda de trabajo (cada día más rápidos por efecto del cambio tecnológico) y aquellos asociados a la oferta de trabajo (procesos educativos cada vez más largos y complejos).

Derivada de esta asincronía, las instituciones educativas deberán ser capaces de gestionar la incertidumbre sobre las demandas de mercado de trabajo.

La mejor estrategia para hacerlo parece ser focalizar los objetivos de la escolaridad inicial en proporcionar la formación de base que permita las sucesivas formaciones de actualización que las personas deberemos hacer a lo largo de nuestra vida laboral, imprevisibles *a priori*, pero imprescindibles con el paso del tiempo.

## ¿Cuál ha sido el papel de los diferentes niveles y modalidades educativas en la formación para el trabajo y en el acceso a cierto tipo de empleos?

De entrada, la pregunta adquiriría un mayor sentido si la ubicamos en el contexto de los procesos de diversificación por los que han transitado los sistemas de educación media superior (EMS) y superior (ES) en las últimas décadas. Particularmente en este último sector, desde la década de los noventa del siglo pasado, las políticas de reforma dirigidas a la transformación de la ES han tenido entre sus principales líneas de acción la diversificación de las opciones de estudios superiores, a través de la fundación de nuevas instituciones de nivel superior con modalidades educativas y curriculares alternativas a las tradicionales licenciaturas universitarias.

Con la diversificación de la educación superior se pretendió ensanchar las oportunidades de acceso a este nivel educativo a los jóvenes pertenecientes a los grupos sociales más desfavorecidos, con la posibilidad de reorientarlos hacia una formación técnica que facilite su incorporación al empleo con mejores condiciones laborales. Con estos propósitos, en 1991 se creó el sistema de Universidades Tecnológicas (UT) con una modalidad educativa dedicada a la formación de Técnicos Superiores Universitarios (TSU). Diez años después en 2001, se fundaron las Universidades Politécnicas (UP) en donde se imparten carreras de ingeniería. Cada una con sus propios proyectos curriculares y pedagógicos, ambas instituciones se proponen ofrecer una formación para el trabajo. Sin embargo, por las características propias del modelo educativo, organizacional y curricular que ostentan las UT, estas instituciones representan una experiencia muy ilustrativa acerca de las condiciones y efectos de una formación para el trabajo en el nivel superior.

Las UT ofrecen una formación a nivel post-bachillerato, de Técnicos Superiores Universitarios (TSU) en especialidades estrechamente relacionadas con las ocupaciones de mandos medios que se estructuran en las empresas industriales y de servicios, y organizadas en carreras intensivas de dos años de duración distribuidos en seis cuatrimestres. Sus planes de estudios se

---

<sup>75</sup> Universidad Nacional Autónoma de México

organizan con un 70% de contenidos prácticos con énfasis en el know how, contra un 30% de contenidos teóricos e integran de una estadía de aprendizaje de 15 semanas en las empresas de bienes y servicios. Algunos estudios realizados sobre los efectos de esta formación en el empleo, desempeño y laboral de los TSU, parecen coincidir en los siguientes resultados:

Los TSU se insertan al empleo formal y asalariado con relativa rapidez, entre tres y seis meses después de haber concluido. Se colocan por lo regular, en empresas medianas y grandes, desempeñándose en puestos de mandos medios de supervisión y control y, como es de esperarse, no son bien pagados, reciben entre tres y seis salarios mínimos.

Con estos resultados, en principio es posible deducir que la formación de TSU que ofrecen las UT y la facilidad con la que sus egresados parecen insertarse rápidamente al empleo de calidad, contiene los elementos de un modelo de formación para el trabajo exitoso. Sin embargo, entre los hallazgos más sorprendentes, destaca el hecho de que la calificación ocupacional de TSU, parece ser una traba en el ascenso a los puestos superiores y, por lo tanto, una limitante a la realización de trayectorias laborales ascendentes, con sus repercusiones en la movilidad social y laboral. Más aún, la figura ocupacional de un técnico con elevada escolaridad aun no es reconocido en las estructuras escalafonarias de las empresas y entre los argumentos que esgrimen los empleadores para no promover al TSU a los puestos gerenciales, refiere la falta de un título de ingeniería o licenciatura aun cuando el TSU posea una experiencia laboral equiparable al de un ingeniero.

Si bien el modelo educativo de las Universidades Tecnológicas parece cumplir su misión de facilitar el tránsito de los jóvenes TSU hacia su primer empleo, no garantiza el desarrollo de una trayectoria laboral en ascenso y, por lo tanto, una movilidad social y laboral exitosa.

Está claro que la diversificación de la educación superior, no se limita únicamente a la fundación de nuevas instituciones con modalidades educativas “no universitarias”, abarca también una variedad de modelos curriculares, nuevas especialidades profesionales, títulos, grados y diplomas diferentes a los grados de licenciatura, entre lo que habría que destacar la calificación del técnico en distintos niveles de formación (técnicos medios, superiores,

especialistas etcétera), todo esto con la idea de responder a los intereses y necesidades que manifiestan grupos muy heterogéneos de estudiantes. Sin embargo, también es evidente que la diversificación del sistema está dando lugar a la conformación de una educación diferenciada en correspondencia con la condición socioeconómica y cultural, la trayectoria escolar y las expectativas y aspiraciones de los jóvenes respecto de sus destinos laborales.

### ¿Es un problema que los estudiantes trabajen y estudien al mismo tiempo?

El estudiante que trabaja, en especial el estudiante que es un trabajador asalariado y labora en una empresa, sin duda, habrá adquirido los atributos y competencias de desempeño ocupacional que, en combinación con los conocimientos adquiridos en su proceso formativo, redundarán en el logro de una capacidad de empleabilidad que les facilitaría el acceso a los empleos de calidad. Por supuesto, esta experiencia laboral alcanzada sería mucho más provechosa para el estudiante, si ésta mantuviera un nivel de correspondencia con los contenidos de la carrera que está estudiando.

Estas ventajas que les significa el trabajar y al mismo tiempo estudiar una carrera afín a su desempeño ocupacional, son de alguna forma alcanzadas por los estudiantes que realizan estancias de aprendizaje en las empresas, como parte de su proceso formativo. Las nuevas instituciones como las Universidades Tecnológicas y las Universidades Politécnicas, desde sus inicios, contemplan en sus proyectos curriculares la realización de estadías de aprendizaje en las empresas, para desempeñarse en alguna actividad o tarea afín a la carrera que está estudiando.

Retomando el caso de las Universidades Tecnológicas, la figura de la estadía de aprendizaje como parte de las actividades del currículum formal, se caracteriza por lo siguiente:

- La estadía es la mejor expresión de la vinculación escuela-empresa.
- Involucra un periodo de práctica profesional que el estudiante lleva a cabo en una determinada empresa, en el horario que establece la empresa.
- En la estadía, el estudiante no solo aplica los conocimientos aprendidos en el aula en la solución de un problema específico, desarrolla una madurez respecto del conocimiento y la valoración del ambiente de trabajo, en el

manejo de las relaciones laborales y sociales con los compañeros de la empresa, con los clientes o con los proveedores. Aprende también a soportar el ambiente intensivo de la empresa y a desarrollar una capacidad de adaptabilidad y comunicación y otras competencias que difícilmente aprendería en el salón de clases.

- En la estadía el estudiante aprende a manejar las relaciones sociales que se gestan en la empresa, a desarrollar una capacidad de adaptación y a trabajar bajo presión.

Como resultado de lo anterior, el estudiante que trabaja en una empresa como asalariado, evidentemente, no tendrá dificultades en adaptarse al ambiente social y productivo de su nuevo trabajo ya sea como TSU o como ingeniero.

¿En qué consiste la formación para el trabajo, en términos de conocimientos, habilidades, competencias, herramientas, valores o especializaciones específicas?

Las nuevas instituciones de educación superior como las Universidades Tecnológicas y las Universidades Politécnicas y en general, las instituciones comprometidas con la formación para el trabajo alinean sus modelos educativos y curriculares a los requerimientos que establecen los perfiles ocupacionales en materia de habilidades, capacidades, atributos de personalidad y comportamiento social.

De este modo, se destaca el aprendizaje de competencias, como el propósito esencial de los programas dedicados a la formación para el trabajo. El énfasis puesto en el desarrollo de habilidades trasciende a la simple “posesión” de conocimientos, los cuales se diluyen en la variedad de competencias laborales y sociales enlistadas en los programas de estudios. Ya no sorprende ver que, en los actuales programas educativos basados en competencias, el temario con los contenidos teóricos y prácticos a revisar ha sido suprimido y, en contraste, se ha diluido el cuerpo de conocimientos en las distintas competencias a ser aprendidas en los cursos.

Es importante considerar que las competencias son ante todo procesos, no son conocimientos acabados o variables discretas, son procesos que no lleva mucho tiempo en adquirirlas y dominarlas. El carácter procesual de las competencias impone nuevos cambios profundos en los modos de enseñanza

y en las formas de aprendizaje y, sobre todo, la educación basada en competencias constituye un nuevo paradigma educativo. Se resaltan entre otras más, las competencias de búsqueda de información, de solución de problemas, del trabajo en equipo, el manejo de las relaciones sociales y las capacidades de autoaprendizaje (aprender a aprender) como las habilidades esenciales para el desempeño ocupacional exitoso.

Debido a que las competencias aluden a procesos y habilidades metacognitivas y varias de ellas de control emocional, difícilmente pueden aprenderse en una clase formal basada en la transmisión de conocimientos teóricos y abstractos sin aplicación inmediata. Se propone entonces, la realización de estancias en las empresas o escenarios del trabajo con la finalidad de que se constituyan en espacios de aprendizaje reconocidos por la institución educativa, al mismo tiempo que se considere como experiencias de aprendizaje, los conocimientos tácitos, saberes y valores no formales aprendidos durante el desempeño en la empresa.

### ¿Qué se sabe desde la investigación sobre las relaciones entre educación y trabajo en México?

La investigación sobre las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo en México en la última década ha experimentado una gran depreciación en cantidad y calidad. El Estado de Conocimiento 2003-2013 sobre el tema, organizado por el COMIE, da cuenta de esta disminución. Resulta paradójico notar que mientras las políticas educativas de los últimos veinticinco años apuntalan a la educación y la formación de recursos humanos, como un factor estratégico del crecimiento económico y el logro del bienestar social, esta condición no se ha visto reflejada en el desarrollo de investigaciones de calidad sobre las distintas problemáticas involucradas en las relaciones complejas entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo, en especial, sobre el conocimiento de los impactos de la educación y escolaridad en el mejoramiento de los niveles de vida de las personas.

Inclusive desde la experiencia del propio COMIE, he podido observar la ausencia del tema en varios congresos nacionales realizados desde 2009 hasta muy recientemente, cuando en los últimos dos congresos celebrados en Chihuahua y San Luis Potosí, fue posible integrar el tema de las relaciones entre la educación y el trabajo, en algunas de las áreas temáticas referidas al

estudio de las relaciones sociales y la educación. No obstante, la convocatoria para enviar trabajos, el número de ponencias recibidas además de ser muy reducida, la mayoría de ellos no contaban con la calidad académica, el cuidado metodológico o la relevancia requerida para ser aceptada.

En este sentido, podría señalar que la investigación sobre la educación y el trabajo se encuentra estancada. El COMIE debe exhortar la realización de nuevos estudios que enriquezcan nuestro conocimiento sobre el tema.

¿Cuál es la discusión de fondo sobre las relaciones entre la educación y el trabajo, en términos de la formación del capital humano y el desarrollo de los países, las relaciones de la escolaridad con la mejoría de los ingresos o de las condiciones de trabajo, o de la adecuación o inadecuación del mundo escolar con el mundo laboral?

No se cuentan con datos e información precisa que permitan determinar los efectos positivos que pudieran mostrar la formación profesional y en general, la escolaridad, en el crecimiento económico y el logro del bienestar y movilidad social de los egresados. El discurso oficial promueve la escolaridad y la formación profesional en los niveles superiores como un factor de movilidad social y mejoramiento de las condiciones de vida. Sin embargo, la precariedad de algunos sectores laborales, la segmentación del mercado de trabajo, los bajos salarios que no corresponden con los niveles de formación superior, los requerimientos muy elevados para la ocupación de puestos laborales poco exigentes de conocimientos y salarios reducidos, los ambientes muy idiosincráticos de las empresas que no facilitan el entendimiento de sus necesidades y demandas de personal calificado, son algunas de las problemáticas que dificultan a las escuelas delinear el perfil deseable de los técnicos o profesionistas que debiera formar.

Más allá de este análisis, lo que me interesa destacar sobre las relaciones entre la educación y el trabajo, tiene que ver con los modos como se han conciliado hoy en día estas dos esferas importantes en la vida social de nuestro país, sobre todo porque se trata de dos entidades que históricamente se han manejado bajo lógicas y propósitos diferentes.

Para los sectores productivos y económicos, la educación superior se ha convertido en un componente estratégico de la política económica con una participación clave en la resolución de los problemas de desempleo, desigualdad y exclusión social. En este contexto los sistemas nacionales de educación superior experimentan transformaciones estructurales y funcionales en sus intentos por reorientar sus fines y procesos educativos a la implantación de programas orientados a la formación para el trabajo. Por supuesto, la vinculación educación-empresa se constituye en el eje de acción privilegiado que servirá de sustento al diseño de programas, prácticas educativas y estancias de formación con el fin de promover un aprendizaje basado en el trabajo dentro de las empresas.

Las nuevas instituciones con un modelo educativo orientado a la formación para el trabajo se están pareciendo cada vez más a los escenarios del trabajo, incorporan a las empresas como espacios de aprendizaje, promueven el aprendizaje situado mediante la conformación de comunidades de práctica, propician el aprendizaje colaborativo y basado en problemas y otras estrategias derivadas de los ambientes productivos. Sin embargo, para las IES esta interacción directa con las empresas constituye un verdadero desafío, que se están traduciendo en dilemas y conflictos, entre los que podríamos identificar:

- a) Realización de una formación basada en las ocupaciones vs. formación basada en las profesiones.
- b) Importancia del conocimiento práctico dirigido a la solución de problemas (know how) vs. conocimiento teórico (científico).
- c) Realización de una formación para el trabajo vs. formación para el empleo.
- d) Promover aprendizaje de conocimientos formales académicos vs conocimientos y habilidades tácitas que se aprenden en las estancias en las empresas, reconocidos y legitimados en el propio currículo formal.
- e) Realizar una formación para el crecimiento económico versus formación de ciudadanos a partir de valores como la ética profesional, sustentabilidad y responsabilidad social.

Estas contradicciones continuarán sin resolverse en la medida en que las IES sigan privilegiando la visión académica de la formación para el trabajo.

## ¿Cuál ha sido el papel de los diferentes niveles y modalidades educativas en la formación para el trabajo y en el acceso a cierto tipo de empleos?

A pesar de las dificultades de inserción laboral que se pueden observar con respecto a determinados egresados, es importante enfatizar que, en términos generales, el mercado laboral reconoce positivamente la formación, por lo que es posible afirmar que la expansión educativa de los últimos años sí ha representado una ampliación en las posibilidades laborales de la mayoría de la población que ha tenido acceso a la educación formal. Basta con observar la relación prácticamente lineal que se establece, por ejemplo, entre nivel educativo y nivel salarial en prácticamente cualquier fuente de información que vincule estas variables a nivel agregado. Los desajustes que se presentan a nivel individual, o entre determinadas profesiones o formaciones específicas y los puestos de trabajo disponibles, responden a una serie de factores de tipo económico que no se analizan propiamente desde la investigación educativa, pero que deben incorporarse al análisis de la relación entre educación y trabajo.

México es un país que ha atravesado por severas crisis económicas en las últimas décadas, que han tenido consecuencias profundas y duraderas en la estructura laboral, cuyos efectos se siguen manifestando actualmente, y que han afectado a personas de todos los niveles educativos. Sin embargo, la evidencia indica que mientras más alto sea el nivel educativo, mayores son las probabilidades de que las personas puedan enfrentar los periodos de crisis económicas y sus consecuencias con menores consecuencias que las personas con bajos niveles educativos. Ante esto, quiero enfatizar la importancia de la información sobre las trayectorias laborales de las personas, en las que se puede observar que el nivel educativo tiene un impacto positivo en el largo plazo. Por ejemplo, a nivel agregado se ha documentado en este tipo de estudios cómo las personas con estudios de tipo técnico vocacional tienen una inserción laboral temprana que se podría juzgar como exitosa, a diferencia de lo que sucede con algunos egresados de carreras universitarias. Sin embargo, la tendencia de las personas con un nivel técnico es a la

---

<sup>76</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas.

inmovilidad en términos de ingresos, a diferencia de lo que se observa con personas con formación universitaria, quienes a lo largo del tiempo logran mejorar sus condiciones laborales iniciales.

### ¿Es un problema que los estudiantes trabajen y estudien al mismo tiempo?

Más que un problema es una realidad documentada en diversas fuentes de información, tanto de carácter nacional como provenientes de investigaciones de instituciones específicas. Por ejemplo, con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, he calculado que alrededor de 35% de los estudiantes universitarios varones, y 26% de las estudiantes mujeres tienen alguna actividad productiva, con un promedio de 33 horas semanales de dedicación al trabajo. En algunas universidades este porcentaje se eleva hasta el 50%, por lo que se trata de un fenómeno importante y que debería estar en la agenda de política educativa, particularmente en educación superior.

Podríamos debatir sobre la conveniencia o no de que los estudiantes trabajen durante los estudios. El argumento principal de quienes se oponen es la potencial distracción en las actividades formativas de los estudiantes. Sin embargo, la investigación ha podido documentar que tanto en términos cualitativos como en términos cuantitativos el trabajo estudiantil admite interpretaciones, motivaciones y resultados diversos. Así, un hallazgo recurrente de la investigación educativa, tanto a nivel nacional como internacional, es el beneficio positivo en la inserción laboral de los estudiantes que trabajan durante sus estudios en algo relacionado a su carrera o formación específica. Es decir, estaríamos hablando de un valor formativo del trabajo bajo determinadas circunstancias. Sin embargo, también se han encontrado evidencias de situaciones de precariedad laboral entre estudiantes, que no podrían juzgarse de la misma manera que el caso anterior. Además, estudios sobre trayectorias de los estudiantes, muestran que el trabajo estudiantil es dinámico, es decir, que un mismo estudiante puede trabajar bajo distintos esquemas a lo largo de sus estudios.

El aspecto que me gustaría enfatizar aquí es la importancia del conocimiento de las condiciones de vida de los estudiantes. Existen casos ejemplares de instituciones que se han dedicado a estudiar a sus propios estudiantes de manera

multidisciplinar, pero en general es escasa la información que tenemos sobre el perfil de nuestros estudiantes, incluyendo la compaginación entre estudios y trabajo. Ampliar dicha información y consolidar un campo de investigación a nivel nacional sobre este tema podría aportar información valiosa que se podría tomar en cuenta en el diseño de políticas públicas. Por ejemplo, se han diseñado, “desde el escritorio” y de manera indiscriminada, políticas como las prácticas profesionales en las universidades, sin considerar que un porcentaje importante de estudiantes las realiza de facto en sus actividades laborales. En este sentido, apelamos a la creatividad de las instituciones, para que puedan crear esquemas flexibles que permitan un tránsito más fluido para los estudiantes que, por diversas razones, trabajan durante su periodo formativo.

¿En qué consiste la formación para el trabajo, en términos de conocimientos, habilidades, competencias, herramientas, valores o especializaciones específicas?

Para entender la formación para el trabajo en sentido amplio, parto del reconocimiento de que la educación en general no es exclusiva de la educación formal. Se trata de una idea que desde luego no es nueva, pero que en determinados contextos cuesta hacer entender. Partiendo de esta premisa, entiendo que la formación para el trabajo tiene un componente importante en la educación formal: para los más jóvenes al sentar las bases de la especialización en determinadas profesiones u oficios, y para los más adultos por el potencial que tiene de crear procesos de recuperación de la experiencia y de metacognición de aprendizajes previos. El caso de los estudiantes que trabajan simultáneamente es un ejemplo de una circunstancia en la que se conjugan ambas dimensiones, pero que desafortunadamente no se suele aprovechar al máximo, en parte por la rigidez institucional que se mencionó en la pregunta anterior. En otro ejemplo, la llamada formación dual, destinada a formar técnicos desde el nivel medio superior, representa un caso en el que existe un componente de formación explícita en el aula y otro componente de formación directa en el trabajo. Sin embargo, partir la jornada en dos ambientes por sí mismo no genera situaciones de aprendizaje si no existen las condiciones idóneas, particularmente la existencia de un programa que integre ambas experiencias bajo la tutoría de expertos tanto en la dimensión educativa (en el plantel escolar) como en la dimensión técnico profesional (desde la empresa).

Por otro lado, la formación para el trabajo se tendría que entender desde una óptica de formación a lo largo de la vida, particularmente importante en sectores ligados a la innovación tecnológica. Al menos esa debería ser una aspiración si pretendemos incorporarnos a las cadenas productivas que, queramos no, forman parte de nuestra realidad económica actual. Aquí, el reto consiste en cómo incorporar a las personas que han quedado rezagadas en su formación básica u obligatoria, ya sea porque no pudieron acceder a los niveles formativos esperados o ya sea porque no lograron terminar la educación inicial, sin cuya base es difícil adquirir formación especializada.

### ¿Qué se sabe desde la investigación sobre las relaciones entre educación y trabajo en México?

Los estados del conocimiento que ha publicado el COMIE son la mejor fuente de información para conocer qué se ha hecho en este campo en las últimas décadas. Es importante recordar que la investigación sobre educación y trabajo interesa a diversas disciplinas, pero desde mi punto de vista no se ha dado el suficiente reconocimiento al aporte que se ha hecho desde la investigación educativa, ya que normalmente se suele revisar lo que se hace desde las ciencias económicas.

A partir de esta revisión, es posible encontrar algunas tendencias que destacan. En primer lugar, se ha podido observar una proliferación importante de estudios que vinculan de alguna manera el mundo de la educación con el mundo del trabajo. Buena parte de la explicación de esta tendencia se debe a al papel que se ha otorgado, desde la planeación y evaluación de políticas educativas, a los resultados que obtienen los estudiantes en el mercado laboral. Se trata de un aspecto importante, pero que requiere de un análisis equilibrado, tal como se expuso en la pregunta anterior. Esta inercia de utilizar los estudios laborales para verificar aspectos como calidad, pertinencia, eficiencia o relevancia de la oferta educativa ha provocado que frecuentemente se pierda la mirada más analítica y de largo alcance sobre el fenómeno, en aras de privilegiar la obtención de indicadores que aporten soluciones inmediatas a problemas curriculares o de matrícula (oferta y acceso, orientación disciplinar). La ausencia de estudios de corte longitudinal que vinculen educación y trabajo es una evidencia del poco interés en la investigación a profundidad sobre estos

fenómenos, ya sea de parte de los mismos investigadores o como reflejo de la falta de financiamiento público a investigaciones de este tipo.

Otro rasgo que destaca en la revisión de la literatura sobre el tema es la falta de consolidación de un campo de investigación sobre educación y trabajo. Un indicador de esto es la “rotación” de investigadores que se han involucrado en su estudio. Si se observa la autoría de trabajos de investigación, lo más común es encontrarse con autores que solo han publicado un trabajo sobre la temática. Por otro lado, se observan estudios aislados de instituciones o carreras específicas que no se replican en el tiempo, con lo cual resulta difícil establecer patrones de comportamiento de la inserción laboral con respecto a la oferta educativa. Muchos de estos estudios corresponden a esfuerzos por difundir los resultados de seguimientos de egresados que se han realizado en años recientes con metodologías y alcance diversos, normalmente vinculados a procesos de certificación externa de los programas de estudio.

Así, es necesario reforzar, desde instituciones como el COMIE, el estudio sistemático sobre educación y trabajo, que permita la realización de investigaciones de largo aliento y la comparabilidad de resultados con respecto a los enfoques teóricos y metodológicos que se utilicen. De lo contrario, la aportación del campo, desde la investigación educativa, carecerá del rigor científico que amerita el tema.

¿Cuál es la discusión de fondo sobre las relaciones entre la educación y el trabajo, en términos de la formación del capital humano y el desarrollo de los países, las relaciones de la escolaridad con la mejoría de los ingresos o de las condiciones de trabajo, o de la adecuación o inadecuación del mundo escolar con el mundo laboral?

La respuesta a esta pregunta pasa por el debate más amplio sobre el tipo de país que queremos construir y con la aceptación de que la educación aporta beneficios en distintas dimensiones individuales y colectivas, no únicamente los económicos que se derivan de la participación en el mercado laboral. Por lo tanto, estudiar las relaciones entre educación y trabajo nos debe llevar en última instancia a cuestionar, en el resultado, el tipo de formación y el tipo

de estructura laboral que existe. Esto implica reconocer, como lo han hecho desde hace varias décadas investigadores educativos como María de Ibarrola o Jordi Planas, que la educación guarda una independencia, en todo caso una interdependencia, con respecto al mercado laboral, y así se tendría que reconocer desde un punto de vista analítico. Es decir, en el momento en que el sistema educativo cede completamente su rectoría al mercado laboral, se pone en riesgo su esencia como un actor en la formación de ciudadanía. Por otro lado, las tensiones históricas que se manifiestan entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo requieren de un análisis que ponga en perspectiva los distintos objetivos, intereses y motivaciones que podemos encontrar en cada uno de ellos. Así, es preciso reconocer que el sistema educativo no tiene la finalidad ni la responsabilidad de crear puestos de trabajo en el mercado laboral, por lo tanto, la falta de empleos no puede adjudicarse a la política educativa.

Hablando específicamente de la parte laboral, por ejemplo, buena parte de la producción industrial doméstica consiste en el ensamblaje o maquila de productos cuyo desarrollo en términos de diseño industrial o tecnológico se lleva a cabo fuera del país. Por lo tanto, las cadenas productivas que responden a esta lógica crean una estructura laboral que requiere más operarios, incluso con alta cualificación, que ingenieros o desarrolladores de tecnología o innovación. Esto puede generar potenciales desequilibrios entre la oferta educativa y la demanda laboral, que no se resuelven fácilmente, entre otras cosas porque el mercado laboral presenta importantes desigualdades en términos salariales entre los puestos con alta especialización y los empleos de tipo manual o rutinario. De ahí que muchos esfuerzos por promover que los jóvenes elijan la educación técnico vocacional no estén dando los frutos esperados, ya que siguen prefiriendo opciones educativas de tipo general, en educación media superior, o de nivel licenciatura o equivalente, en la educación superior. Es decir, las decisiones de política pública relacionadas con la inserción laboral de los graduados deben entenderse desde las políticas económicas y productivas de más amplio espectro. Además, si la educación solo se entiende como una “fábrica de trabajadores”, existe el riesgo de perpetuar modelos “maquiladores”, pero si existe el suficiente acuerdo por construir un país de oportunidades y de creación de valor, es necesario que las decisiones de política pública en

materia económica y laboral contemplen todas las dimensiones involucradas en la calidad de vida de los ciudadanos, es decir, una verdadera seguridad social integral.

Finalmente, quiero puntualizar la importancia de contar con información de calidad que permita conocer con certeza y confiabilidad cómo se relacionan los resultados educativos con los resultados laborales. El estado actual y la disponibilidad de este tipo de información, salvo excepciones, es escasa, poco consistente y difícilmente replicable, por lo que una de las acciones prioritarias de la política pública debiera ser la construcción de un sistema de información sostenible en el tiempo, independientemente de los vaivenes políticos. Sobran experiencias internacionales al respecto que podrían analizarse y adaptarse, pero lo que ha faltado históricamente es la voluntad política por invertir recursos en sistemas de información de este tipo.

# XI

## La evaluación del trabajo académico en la educación superior





# La evaluación del trabajo académico en la educación superior

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,  
UNAM, CDMX, 20 de junio, 2018.

## Presentación

*Angélica Buendía Espinosa*<sup>77</sup>

La evaluación del trabajo académico ha sido una de las políticas públicas de mayor impacto y continuidad, quizá la principal, que surgió a finales de la década de los ochenta para vigilar las actividades y el desempeño del personal académico de tiempo completo en las instituciones de educación superior (IES). Su asociación a programas de estímulos económicos ha sido fundamental en la constitución de la profesión académica en México.

Igual que prácticamente todos los programas de evaluación para la educación superior, los programas de estímulo surgieron con el objetivo explícito de mejorar los servicios de educación superior terciaria. En principio, el objetivo fue incentivar la formación de personal académico altamente calificado para fortalecer el desarrollo de las funciones sustantivas de las IES. El primero de ellos fue el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que ha tenido una influencia incuestionable en la conformación de la comunidad científica con la que hoy cuenta el país.

A 30 años de su implementación, los programas de estímulos han dado cuenta de efectos positivos para el desarrollo científico y tecnológico de México. No obstante, también se observan efectos no deseados a nivel de los actores, de las organizaciones y del sistema de educación superior en su conjunto.

En este contexto, el diálogo para abordar la evaluación del trabajo académico en el nivel superior se desarrolló con la conjunción de diversas miradas, a fin de enriquecer el análisis de sus efectos positivos y no deseados. Participaron expertos del campo de la investigación educativa dedicados a estudiar el tema; pero también lo hicieron investigadores de otras áreas del conocimiento, a fin de contrastar las miradas disciplinares y revalorar un tema que hoy, ya con un nuevo gobierno, se encuentra en el ojo del huracán.

<sup>77</sup> Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.



## Tres áreas de la evaluación en la educación superior: programas nacionales, gobernanza y docencia

Participación de *Norma Rondero López*<sup>78</sup>

¿Cuáles son los principales programas institucionales de evaluación en México y qué efectos han tenido?

De los principales programas...

El punto de partida, casi obligado, para hablar de los principales programas institucionales de evaluación es su clasificación general. Tenemos programas de evaluación de los agentes, en los que destacan los programas de evaluación del personal académico de las instituciones de educación superior (IES). De inicio, como todos sabemos, se ubica el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) surgido en los años 80. A partir de ahí encontramos el surgimiento de distintos programas, de manera destacada el Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), ahora Programa de Desarrollo Profesional (PRODEP) que han establecido “perfiles” de académicos, creados desde una especie de tipo ideal (en el sentido weberiano) de figura académica, asociada a la noción de “calidad” directamente delimitada en términos de productividad.

A inicio de los años 90, lo que se plantea en este sentido son los programas de becas y estímulos institucionales, con características propias resultantes de la implementación institucional de la política, pero compartiendo un esquema de asociación directa de la evaluación con recursos extraordinarios, en la forma de ingresos adicionales como complemento salarial de los académicos.

En este esquema, desde el SNI, el principio de la evaluación de los programas institucionales de becas y estímulos, ha crecido en al menos dos sentidos: los montos asignados a los académicos que logran una evaluación favorable de su desempeño (resultados) y la configuración de esquemas, dispositivos y órganos institucionales (grupos de pares, que han tendido a multiplicarse) así como la burocracia detrás de su funcionamiento; lo que genera aparatos cada vez más complejos en el nivel institucional para administrar dichos programas. Todo ello dirigido a los sectores académicos contratados por

<sup>78</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

tiempo indeterminado (definitivos) y de tiempo completo, es decir, una minoría respecto a la planta académica total nacional.

En segundo lugar, los programas de evaluación a las instituciones. Esta línea de política, vinculada con la crisis presupuestal de los años 80, formuló en primer término la configuración de un sistema de planeación que buscaba la regulación, entre otros, del crecimiento del sistema.

De ahí surge una diversidad de programas de evaluación a las instituciones, otra vez caracterizados por su relación directa con la obtención de recursos extraordinarios, esta vez para las instituciones. Entre los más importantes, podemos mencionar: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), este último definido como un mecanismo que integra en la evaluación las características de la planta académica, el funcionamiento y la gestión, así como la infraestructura institucional. Una vez más sobre la base de premiar a las instituciones cuyos indicadores se ajustan a esa noción de calidad-productividad.

Finalmente, conviene mencionar la serie de programas que evalúan la oferta académica de licenciatura, a través de las acreditadoras autorizadas por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y la oferta de posgrado, mediante el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) con programas como el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFNP), el Padrón Nacional de Posgrados (PNP), el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP) y, más recientemente, el Padrón Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC).

De sus efectos...

En conjunto, para plantear cuáles han sido los principales efectos que han generado los programas de evaluación institucionales, debo reiterar lo dicho por un importante número de analistas de la educación superior:

a) Se ha pervertido la lógica de la evaluación (de sujetos, instituciones y programas) al asociarse lineal y directamente con recursos extraordinarios; la *adopción* de estos programas condujo a la adaptación de las instituciones a la búsqueda por conseguir a los indicadores llamados “de calidad”. En este sentido, las instituciones se adecuan a lo prescrito por los programas, se

constituyen en generadoras de indicadores más que en instituciones con sus propios objetivos y medios. Se llega, en el extremo, a confundir el indicador con el objetivo.

b) El conocido “efecto Mateo” en el que se desvirtúa el sentido discursivo del apoyo para el desarrollo institucional, en el que se premia a las instituciones y a los actores que mejores condiciones tienen para el desarrollo de sus funciones y tareas en detrimento de aquellas(os) que, precisamente por no contar con las condiciones y recursos adecuados y suficientes, requerirían, en principio de mayores apoyos materiales. Así, las mejores instituciones y sus académicos constituyen una especie de guía, de modo que no solo se emula sino que se busca la manera de adaptarse a la demanda de la propia política. En este sentido las preguntas obligadas son: ¿todas las instituciones públicas deben constituirse como espacios para el desarrollo de la investigación y la docencia de punta?, ¿no habrá instituciones con perfiles distintos, igualmente importantes y válidos, en la idea de sistema?

c) En torno a los procesos de adopción y adaptación institucional, la prevalencia de los indicadores por sobre los objetivos, constituye en sí mismo un efecto negativo importante. Desde el punto de vista de la evaluación, en términos de valoración y significación, los indicadores deberían ser el resultado y no el objetivo. Sin embargo, la pre-definición de lo que debería conseguirse, medido en indicadores cuantitativos, genera la necesidad de mostrar el resultado más que el proceso y su lógica académica, es decir, la adaptación de los objetivos académicos al indicador, constituyéndose este último en el motivo del quehacer institucional. Debo aclarar que no siempre con resultados negativos, pero sí confusos.

d) La evaluación se ha convertido en contabilización, dejando de lado la valorización. Tanto por la definición de indicadores cuantitativos como por privilegiar los resultados y no los procesos. Por ejemplo, medir el proceso de aprendizaje con el número de egresados de un programa y no considerar el proceso mismo de transmisión de conocimiento (por cierto un bien intangible) como valoración de la labor docente, forma parte de lo que algunos de nosotros observamos al afirmar que queríamos evaluar y terminamos contando.



## Evaluación en la investigación Las ciencias sociales y humanas en tiempo de mediciones

Participación de *Esteban Krotz*<sup>79</sup>

### Comentario previo

Presentaré primero algunos de los efectos más negativos —intencionados o colaterales— de los sistemas actuales de “evaluación académica”, refiriéndome únicamente al campo de las ciencias sociales y humanas y con base en observaciones hechas durante varios años en universidades ubicadas en el exterior de Ciudad de México durante mi participación en proyectos nacionales de la Red Mexicana de Instituciones de Formación Antropológica y del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Mucho de esto aplica también a las evaluaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), pero me centraré en los procesos impuestos a las universidades mediante incoherentes mezclas de mecanismos locales y federales, instrumentadas a menudo por burocracias anónimas y, casi siempre, sin instancias revisoras independientes.

Confirmando plenamente las siguientes características negativas de la situación creada, analizadas en muchos estudios y pronunciamientos recientes sobre el capitalismo académico y la universidad-fábrica como parte integrante del sistema neoliberal:

- El tsunami evaluativo iniciado en los años ochenta, proveniente mayormente de fuera de la academia y con mínima participación de órganos colegiados y organismos gremiales ha logrado *invisibilizar y en parte pervertir mecanismos de evaluación entonces existentes*, tales como el escalafón, el trabajo editorial, la dictaminación de libros, revistas y proyectos, las reseñas, los seminarios de discusión con base en documentos de trabajo preliminares.
- Particularmente dañino ha resultado que se haya desvestido el escalafón académico de todo significado académico y convertido en simple suma de requisitos cuantificados cuyo único objetivo y efecto es el salario (de modo semejante como las licenciaturas suelen aparecer como “carreras de obstáculos” para la acumulación de determinado número de “créditos”, sin argumentación cualitativa alguna); a su vez, los sistemas de puntajes

<sup>79</sup> Universidad Autónoma de Yucatán y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

no suelen establecer una relación inteligible entre cantidades de puntos y pesos otorgados a cambio.

- La monstruosa cantidad de evaluaciones, semejantes pero suficientemente diferentes (amen de año con año cambiantes), para exigir a los afectados (uso aquí el masculino gramatical para hombres y mujeres) mucho tiempo para estudio de sus reglamentos, lenguajes, aritméticas y normas relativas a comprobantes, firmas, sellos, etcétera, se han convertido, aparte de constituir una injustificable desviación de tiempos y recursos, en un poderoso mecanismo disciplinario de los académicos y de alejamiento de la problemática social. Estos suelen combatir su malestar con humor mordaz y la búsqueda de vías para aligerar el cumplimiento de algunas normas, pero terminan aceptando los modelos impuestos con todas sus implicaciones; dispuestos incluso a repetir todo cuando “el sistema” falla o migra, haciendo la corte a funcionarios y empleados administrativos clave o asumiendo criterios inexplicables y cálculos ininteligibles.

### Algunos de los efectos más críticos

Considero particularmente críticos, los siguientes que expongo de modo caricaturizado:

- Como en otras esferas del sistema educativo (donde no se enseña conocimiento y conocer a los estudiantes sino se les prepara para los exámenes “objetivos” de los que depende el estatus del docente y el *ranking* de su institución o dependencia), los sistemas de evaluación ligados a premios y castigos se han convertido en los *criterios más importantes para la planeación anual e incluso de toda la vida académica* individual e institucional. El sentido de una investigación es cada vez menos la búsqueda de resultados cognitivos relevantes, sino la probabilidad de generar en ciertos lapsos “productos” demostrables y cuantificables conforme a los requisitos burocráticos de la evaluación pendiente. Esta situación se agrava por el hecho de que los resultados de muchas evaluaciones son requisito para la participación en otras evaluaciones o son utilizados para algún *ranking* y, más aún, por el hecho de que los esquemas “evaluativos” se encuentran tan acotados que las comisiones de evaluación académicas de individuos, grupos e instituciones, al igual que los consejos editoriales podrían sustituirse por simples técnicos en actuaría provistos de una sencilla calculadora de pilas para establecer el resultado de tal “evaluación académica”.

- Los modelos de evaluación actuales han logrado la *fantasmagorización de la investigación científica en la universidad mexicana*: por una parte, hay cada vez más proyectos formulados, aprobados, registrados, monitoreados, cumplimentados y hasta con resultados publicados, sin que se pueda observar un incremento correspondiente en la creación del conocimiento necesario en el país; por otra parte, la docencia se aleja cada vez más del pensamiento curioso, crítico, cuestionador, exploratorio que es la investigación científica, a causa de la progresiva eliminación de las tesis y la conversión de los docentes universitarios en técnicos intercambiables en impartición de módulos (estandarizados orwellianamente hasta en el uso de las palabras permitidas para describirlos).
- Ambos efectos mencionados son potenciados por un efecto de envergadura aún poco estimable, pero ya claramente observable: *la imposición de criterios y procedimientos de operación y de evaluación provenientes de las ciencias naturales*. Incluso en el caso de que estos sean adecuados para dichas ciencias (parece pertinente recordar aquí la tajante crítica del Premio Nobel de Medicina 2013 a la “medición de impacto”), ciertamente, al menos desde Vico, no lo son para las ciencias sociales y humanas. Es más, dado que las ciencias sociales y humanas no se ocupan de la materia inerte ni de la materia vegetal y animal, la imposición de tales criterios y procedimientos implica no solo una deformación esencial de su quehacer, sino una perversión de la idea misma del ser humano y de su vida en sociedad.

Sin embargo, los efectos ya observables van desde privilegiar la investigación empírica, corta y capaz de fragmentar el objeto de estudio (demeritando la igualmente válida pesquisa basada en ciclos vitales humanos y sociales) y la consiguiente monopolización del artículo de revista breve y estandarizado como el resultado más genuino del conocimiento científico (menospreciando otras formas de comunicación tales como el libro y el capítulo de autor, el libro colectivo, etcétera); pasan por la sobre-estimación de la publicación en lengua inglesa y la correspondiente exclusión o subvaloración incluso de las lenguas habladas en el país, la preferencia de la publicación realizada por los grandes consorcios editoriales estadounidenses, que a su vez manejan los adorados procedimientos cuantitativos y llegan hasta la presión creciente para “superar” el “individualismo” supuestamente anticuado mediante el

trabajo colectivo jerarquizado de tipo laboratorio, o granja experimental, y la autoría colectiva (véase al respecto la reciente llamada de atención del Comité Organizador de los Congresos Americanistas 2018).

Seguir aceptando esta situación implicaría someterse a una amenaza de implicaciones tan monstruosas para la concepción del ser humano y la realidad sociocultural de la que es producto y al mismo tiempo creador, como la que significaron en su momento la sociobiología y luego el relativismo postmoderno.

### Tres propuestas básicas

1) Dada la gran cantidad no articulada de concepciones acerca de lo que es investigación y enseñanza-aprendizaje en el nivel universitario, de sus características, necesidades y función social, se impone un amplio debate sobre la universidad mexicana en el siglo XXI que incluiría considerar sustituir la anacrónica –aunque siempre políticamente redituable– integración de esta con la escuela preparatoria, con el posgrado y con la educación continua; la creación de universidades públicas de investigación; la revisión de la ominosa multiplicación de “universidades” privadas en el país; la revisión igual del sistema de centros de investigación del CONACYT y de otras instancias federales y estatales; la expansión creciente de universidades capitalinas en otras entidades federativas; y la participación creativa en las dinámicas de la digitalización y la difusión de los dispositivos móviles. Este debate tendría que realizarse no solamente en los niveles federal, regional y estatal, sino también al interior de todas y cada una de las universidades y centros de investigación públicos, ya que no se trataría de crear otra instancia centralizadora y burocratizante, sino generar redes interconectadas de modelos diversos. Tal debate seguramente aprovechará también el gran potencial científico creado durante los últimos treinta años mediante becas financiadas por el erario público, cuyos egresados a menudo han tenido que someterse a burocracias “evaluatorias” contraproducentes.

2) ¿No es evidente que en todos los niveles de dictaminación deben valer ciertos principios básicos que actualmente no se respetan o solamente en parte? Entre ellos:

- la dictaminación debe ser realizada por *pares en las mismas disciplinas* (o disciplinas muy cercanas), ya que solamente así se puede esperar una dictaminación cualitativa y no meramente formal o cuantitativista;
- el resultado de la dictaminación debe ser claramente *argumentado* y debe haber la posibilidad real de *interponer un recurso* atendido por una instancia distinta e independiente;
- deben establecerse maneras de *formar y evaluar a los evaluadores*, en donde los órganos colegiados institucionales y las instancias gremiales podrían jugar un papel importante.

En todo ello, la evaluación debe respirar un *espíritu promocional y alentador*, en vez de tratar a los académicos como presuntos delincuentes y holgazanes (lo cual no excluye, claro está, la penalización de actos fraudulentos).

3) Un elemento importante para dar espacio al potencial académico existente, privilegiar el aspecto cualitativo sobre el conteo y reducir el poder burocrático, es la admisión de *equivalencias relativas a actividades y resultados de las mismas*. Este proceder es particularmente necesario en el caso de periodos evaluatorios menores de dos o tres años, ya que evitaría la continua generación frankensteiniana de *“milusos” académicos* obligados a reportar actividades y resultados en media docena o más de rubros diferentes.

## Comentario final

El análisis de la “evaluación académica” revela una situación altamente crítica para la investigación científica y la universidad, especial pero no solamente, en el campo de las ciencias sociales y humanas. En estas últimas, el creciente menosprecio e incluso bloqueo de los procedimientos apropiados para el estudio de la materia consciente pone en entredicho lo que hace ya medio siglo definió Paulo Freire como el fin de la generación y transmisión de conocimiento: la capacitación de la ciudadanía mayoritaria para reconocer su situación y encontrar las vías para transformarla.



## ¿Cómo se evalúa la investigación en ciencias exactas y naturales, qué consecuencias ha tenido la manera de evaluar, y cómo se podría mejorar?

Participación de *Martin Ricker*<sup>80</sup>

El objetivo principal de la investigación científica es generar nuevo conocimiento, el cual, en una universidad pública, es para toda la sociedad. Las ciencias exactas y naturales hacen énfasis en la observación empírica, el experimento controlado y la lógica. A pesar de ser consideradas “ciencias básicas”, la matemática, física, biología, química, geología, etcétera, tienen gran importancia práctica.

La evaluación de la investigación científica en las universidades es difícil por varias razones:

- Generalmente no existe un mercado con precios para los productos o servicios de la investigación.
- En la universidad pública, la investigación debe ser universal en todas las disciplinas, frecuentemente con beneficios a largo plazo e indirectos.
- Los resultados de la investigación pueden ser inciertos o diferentes a lo que se esperaba al iniciarla.

Por estas razones, el sistema tradicional en las universidades por siglos ha usado generalmente un modelo de trabajo que el sociólogo estadounidense Robert K. Merton expresó en 1973 de la siguiente manera: “la actividad científica está definida culturalmente de manera primaria como una búsqueda desinteresada de la verdad y solamente de manera secundaria como una forma de ganarse la vida”. La idea del académico desinteresado, sin embargo, hoy en día es cada vez menos considerada por las instituciones. Hay una fuerte competencia por plazas, infraestructura y dinero, por lo que se usan indicadores cuantitativos de desempeño, sin reflexionar a fondo sobre sus limitaciones y fallas.

En México se han implementado dos sistemas de evaluación de la investigación científica: primero, el sistema tradicional universitario, en el cual el académico avanza en su carrera a través de un escalafón de niveles, sin poder regresar a un nivel inferior; segundo, se han manejado hasta dos sistemas de estímulos

---

<sup>80</sup> Instituto de Biología, Universidad Nacional Autónoma de México.

económicos, donde el académico sube y baja según su productividad: a nivel nacional existe desde 1984 el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), y en la Universidad Nacional Autónoma de México desde los 1990s el Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (PRIDE). Actualmente, los sistemas de estímulo pueden triplicar el salario base del sistema tradicional, por lo que la asignación del nivel es importante para el evaluado, tanto en términos económicos como en términos de prestigio. Un efecto de los programas de estímulo es que se multiplica el trabajo de evaluación de desempeño para las comisiones evaluadoras, y así la presión de automatizarlo en lo posible.

El sistema de evaluación del desempeño científico ha sido dominado crecientemente por la idea de que el desempeño se pueda medir principalmente con el número de artículos publicados en revistas indexadas con circulación internacional. Con este indicador se supone, por ejemplo, que el valor de un artículo que presenta una nueva especie de planta equivale a un artículo sobre resultados de un tratamiento médico. Sin embargo, por un lado cuantificar el valor de estos artículos para la sociedad es sumamente difícil y no va a resultar equitativo; por el otro lado, cuantificar el costo de la investigación para concluir cada artículo puede también diferir drásticamente.

Además, se ha hecho popular la idea de que el valor de un artículo se refleja en alguna forma en el llamado factor de impacto de la revista, es decir, el número promedio de citas que reciben los artículos publicados en dos años: se sabe que el factor de impacto depende del número altamente variable de autores que hay en el mundo en el campo científico. Campos en los cuales trabaja poca gente (por ejemplo, taxonomía) caen en desgracia con la aplicación de este indicador. Analizándolo, el factor de impacto no mide ni el impacto ni la calidad de un artículo en particular.

Usar como valor de productividad el número de artículos, sin evaluar su contenido, ha tenido consecuencias. El investigador científico se ha convertido primariamente en un productor de artículos científicos, como si fuera un trabajo cuantitativo. Su objetivo no es en primer lugar su contribución científica para la sociedad, sino la maximización del número de artículos publicados. La discusión y aplicación de lo publicado no tiene prioridad, al menos que resulte

en nuevos artículos. Trabajos a largo plazo o experimentos “arriesgados” (sin la seguridad de que resulte un artículo) se evitan, frenando así la innovación.

Además, tradicionalmente no han existido reglas rigurosas acerca de quién puede o debe ser coautor de un artículo. En el pasado, la ética era ser modesto en este aspecto. Sin embargo, hoy en día es conveniente maximizar el número de coautorías —justificadas o no—. Considérese, por ejemplo, la situación de tres autores que antes publicaban tres artículos por año en forma independiente: cada autor publicaba un solo artículo. Ahora se invitan mutuamente para que cada quien sea coautor: todavía resultan tres artículos en total, pero ahora cada autor publica tres artículos por año, y en consecuencia, reciben más dinero del SNI y PRIDE.

Una víctima en este sistema es la sociedad mexicana que requiere del trabajo aplicado y la vinculación de los investigadores con las instituciones y la industria. ¿Cómo corregir este sistema? Algunos puntos importantes podrían ser los siguientes:

- Definir una lista de productos y actividades reconocidos en las evaluaciones por la institución.
- Establecer una ponderación entre productos y actividades reconocidos; por ejemplo, un artículo podría ser equivalente a una tesis supervisada de maestría. De esta forma habría transparencia y claridad de cómo se toman en cuenta diferentes actividades.
- Definir criterios de calidad para cada producto o actividad a evaluar. En cada dependencia se podrían acordar las revistas importantes y aceptadas, independientemente de su factor de impacto.
- Solicitar a los académicos una autoevaluación, con un resumen de sus contribuciones más relevantes, en términos cualitativos.
- Transferir parte del estímulo del SNI y PRIDE al salario básico, para que su relevancia económica sea menor y aumente la independencia del investigador. Una cantidad menor de dinero se podría asignar como estímulo por producto o actividad definido y concluido.

# XII

## **Financiamiento educativo. Retos y alcances para una educación con calidad y con justicia**





# Financiamiento educativo. Retos y alcances para una educación con calidad y con justicia

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,  
Universidad Nacional Autónoma de México, 11 de junio, 2018

## Presentación

*Lourdes M. Chehaibar Náder*<sup>81</sup>

En el contexto de las campañas a la presidencia de la República el COMIE organizó una serie de foros. El que ahora presentamos estuvo dedicado al financiamiento educativo, sin duda un asunto central para pensar la educación, sus problemas y sus alcances futuros.

El gobierno federal que termina su gestión, así como sus predecesores a lo largo de este siglo XXI, han extendido el alcance de la escolaridad obligatoria y han establecido políticas públicas de coordinación, evaluación y control del sistema educativo nacional.

Particularmente, este último gobierno federal enarbó una propuesta de reforma, anunciada como histórica, que partió de los cambios al artículo 3º constitucional y la creación de nuevas o reformadas leyes secundarias (el Servicio Profesional Docente y el INEE autónomo, además de la Ley General de Educación).

En estos ordenamientos se define a la educación como un derecho que debe garantizar el Estado, la cual debe ser de calidad. Y esa garantía parte, necesariamente, del financiamiento que este haga del servicio educativo, lo cual implica a los estudiantes, a los trabajadores de la educación (maestros, directivos, supervisores, asesores, personal administrativo, etcétera), la infraestructura, el equipamiento y todos los apoyos requeridos para que la educación recibida por más de 35 millones de mexicanos responda a la caracterización que la propia Constitución establece. El compromiso del Estado implica, además, contemplar y atender las crecientes brechas de desigualdad,

---

<sup>81</sup> Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

el rezago y las presiones demográficas de corto plazo, entre otros aspectos que caracterizan la situación educativa en el país.

A continuación, presentamos al lector el análisis de destacados especialistas en el tema del financiamiento educativo. Se trata de académicos y funcionarios que han realizado estudios e investigaciones vinculadas a esta problemática, de suyo compleja, y quienes responden a preguntas elaboradas previamente por quien suscribe, con la finalidad de centrar la extensa problemática que atañe al financiamiento educativo y dar cuenta de posibles rutas para atenderla, dada su importancia en la definición de futuros deseables para el sistema educativo.

Dada la especificidad de dicha problemática en los distintos tipos y niveles educativos, las respuestas a las preguntas son desarrolladas por los autores según su propia experiencia investigativa. Así, Héctor V. Robles Vásquez y sus colaboradores se ocupan de la educación básica; Alejandro Márquez se refiere a la educación media superior y Javier Mendoza a la educación superior. Finalmente hay una cuarta pregunta, referida al financiamiento de la educación superior y al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la que solamente responden Alejandro Márquez y Javier Mendoza, dada su propia trayectoria en estas materias.

Esperamos que los acercamientos que se vierten sobre el financiamiento educativo puedan ser considerados por los actores responsables de diseñar y ejecutar las políticas públicas que guiarán al siguiente gobierno federal. Los vínculos entre los investigadores de la educación y los funcionarios responsables del sistema educativo debieran estrecharse, en beneficio del derecho a la educación de todos los mexicanos.



## Financiamiento y educación básica

Participación de *Héctor Robles Vásquez, Valeria Serrano Cote* y *Eduardo Ángeles Méndez*<sup>82</sup>

¿Qué elementos de las políticas públicas de financiamiento para la educación, establecidas hace más de dos décadas, consideran que pueden ser rescatados, cuáles debieran replantearse y cuáles eliminarse? ¿Por qué razones y con qué finalidades?

### Introducción y conceptos centrales sobre el financiamiento de la educación

Las respuestas proporcionadas en este documento se encuentran enmarcadas en los conceptos de educación integral, función y población objetivo, calidad y justicia, desigualdad, eficacia y eficiencia. Por lo anterior resulta relevante explicar cada uno de ellos.

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que los fines de la educación son más amplios que los aprendizajes de las asignaturas escolares. Establece que la educación debe perseguir el desarrollo integral de ser humano y formar buenos ciudadanos, fomentando en los educandos el amor a la patria, los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Las recientes transformaciones constitucionales han modificado la función y la población objetivos de la educación obligatoria: antes de 2011 y 2013, la educación era un derecho social y este derecho se podía interpretar como la garantía de que todos los niños y jóvenes alcanzarían -al menos- la escolaridad obligatoria. Desde 1934 y hasta 1993 el mínimo nivel obligatorio debía ser la educación primaria terminada; después de este año se amplió a la educación secundaria; de 2004 a 2008 se añadieron gradualmente los tres grados de educación preescolar. En este periodo, el objetivo prioritario del Estado fue la expansión del sistema público

---

<sup>82</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Los autores son miembros de la Dirección General para la Integración y Análisis de la Información del INEE. Los puntos de vista de los autores no reflejan la posición del Instituto.

de educación obligatoria a través de aumentar la cobertura de distintos tipos de servicios educativos.

En contraste, a partir de los cambios constitucionales de 2011 y 2013, la cobertura de la obligatoriedad se amplió a la educación media superior en un horizonte gradual para garantizar su universalización en el ciclo 2021-2022. Además, la función objetivo ya no solo incluyó la provisión de servicios educativos sino también garantizar a las niñas, niños y jóvenes del país el acceso a una educación obligatoria de calidad.

Las profundas transformaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los años recientes, en particular las modificaciones a los artículos 1º y 3º, han configurado lo que, desde nuestra perspectiva, constituye el Derecho Humano a una Educación Obligatoria de Calidad (DHEOC). A partir de esta transformación, tanto el Estado como la sociedad mexicana adquieren la corresponsabilidad de garantizar a todas las niñas, niños y jóvenes en el país “la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, art. 3º); por un lado, el Estado provee y, por otro lado, la sociedad demanda.

Además, en la Ley General de Educación (LGE) se introduce la perspectiva de *equidad educativa*, la cual puede interpretarse como un principio redistributivo para garantizar el cumplimiento del DHEOC. Esta equidad demanda que la acción educativa pública debe orientarse a garantizar la inclusión y la justicia sociales en el terreno educativo. Por otra parte, la inclusión significa que todas las niñas, niños y jóvenes, independientemente de su origen socioeconómico y cultural, tengan acceso a programas educativos y recursos que les aseguren niveles básicos de aprendizajes relevantes y pertinentes. El principio de justicia implica que los sistemas escolares deban propiciar los elementos para que todos los niños y jóvenes alcancen el desarrollo de su máximo potencial educativo, independientemente de su origen social. Ambos aspectos de la equidad deben ser tratados como una unidad (OCDE, 2007).

El concepto de calidad al que aquí se alude es resultado de una dinámica social y del propio Sistema Educativo Nacional, a través de la cual se eliminan

las barreras que limitan la concurrencia de todos los niños y jóvenes a los centros escolares bien equipados en su infraestructura y materiales educativos, con docentes y directivos preparados, así como con programas escolares inclusivos, relevantes para el desarrollo del país, y pertinentes y significativos para los alumnos, todo ello con objeto de hacer realidad su derecho a aprender, independientemente de su género, origen social, étnico o lugar de residencia (INEE, 2016).

Es importante señalar que no debe tratarse exclusivamente el fenómeno de la desigualdad educativa sino también el garantizar las varias dimensiones del DHEOC a todos los niños, independiente de su origen social como, por ejemplo: acceso a escuelas dignas, funcionales y con materiales adecuados; maestros y directivos escolares preparados y en formación continua permanente; permanencia en la escuela de todos los alumnos, y completar — al menos — los niveles educativos obligatorios con aprendizajes significativos. En este marco importa garantizar a la población, cuando menos, el cumplimiento de umbrales o referentes socialmente aceptables en los varios componentes del DHEOC. Ejemplos de estos referentes son: la universalización del acceso a los centros escolares de educación obligatoria y la terminación de la escolaridad correspondiente para todos ellos. Como un eje analítico, la desigualdad es importante cuando, garantizado un piso mínimo de oportunidades educativas, no puede garantizarse el desarrollo humano pleno de los niños y jóvenes a través de su paso por el sistema escolar y los resultados se asocian a las condiciones de origen social y otras características exógenas de ellos.

En la fracción VIII del art. 3° de la CPEUM se establece que es obligación del Congreso de la Unión unificar y coordinar la educación en toda la República, de tal modo que emitirá las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios, así como determinar la política de financiamiento público para este servicio. Asimismo, se establece que la educación obligatoria que el Estado mexicano debe prestar se otorgará en el marco del federalismo y de la concurrencia, establecidos en la CPEUM y la LGE (capítulo II). En esta última se formula que, tanto el gobierno federal como el gobierno de cada entidad federativa, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios

educativos, y que la asignación del presupuesto en cada uno de los niveles de educación debe permitir dar continuidad y concatenación a éstos para que la población alcance el máximo nivel de estudios posible (LGE, art. 25).

Así, la educación pública adquiere el carácter prioritario dentro de la agenda del desarrollo nacional, de tal modo que tanto el gobierno federal como los gobiernos de las entidades federativas deberán procurar fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos crecientes, en términos reales, para la educación pública. A su vez, estos recursos deben ser administrados —por parte de la federación, entidades federativas y municipios— bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (CPEUM, art. 134°).

Los conceptos de eficacia y eficiencia no son explícitos en la normatividad. Sin embargo, es posible interpretarlos bajo dos dimensiones: a) la eficiencia de los incentivos inherentes a la coordinación para el financiamiento de los tres órdenes de gobierno; y b) la eficacia y la eficiencia en la administración de la política pública educativa.

## Información y transparencia

Los cambios normativos no se han acompañado de la disposición de información transparente y detallada del financiamiento educativo, especialmente de las entidades federativas (INEE, 2018; SHCP, 2016). Esto no solo impide identificar el destino efectivo de los recursos, para evaluar la congruencia del financiamiento del Estado con los objetivos normativos; sino alcanzar valoraciones del impacto global y la eficiencia de los programas que componen el gasto educativo en la educación obligatoria. Así, con la información disponible hasta ahora solo pueden darse respuestas parciales a las preguntas formuladas en este documento.

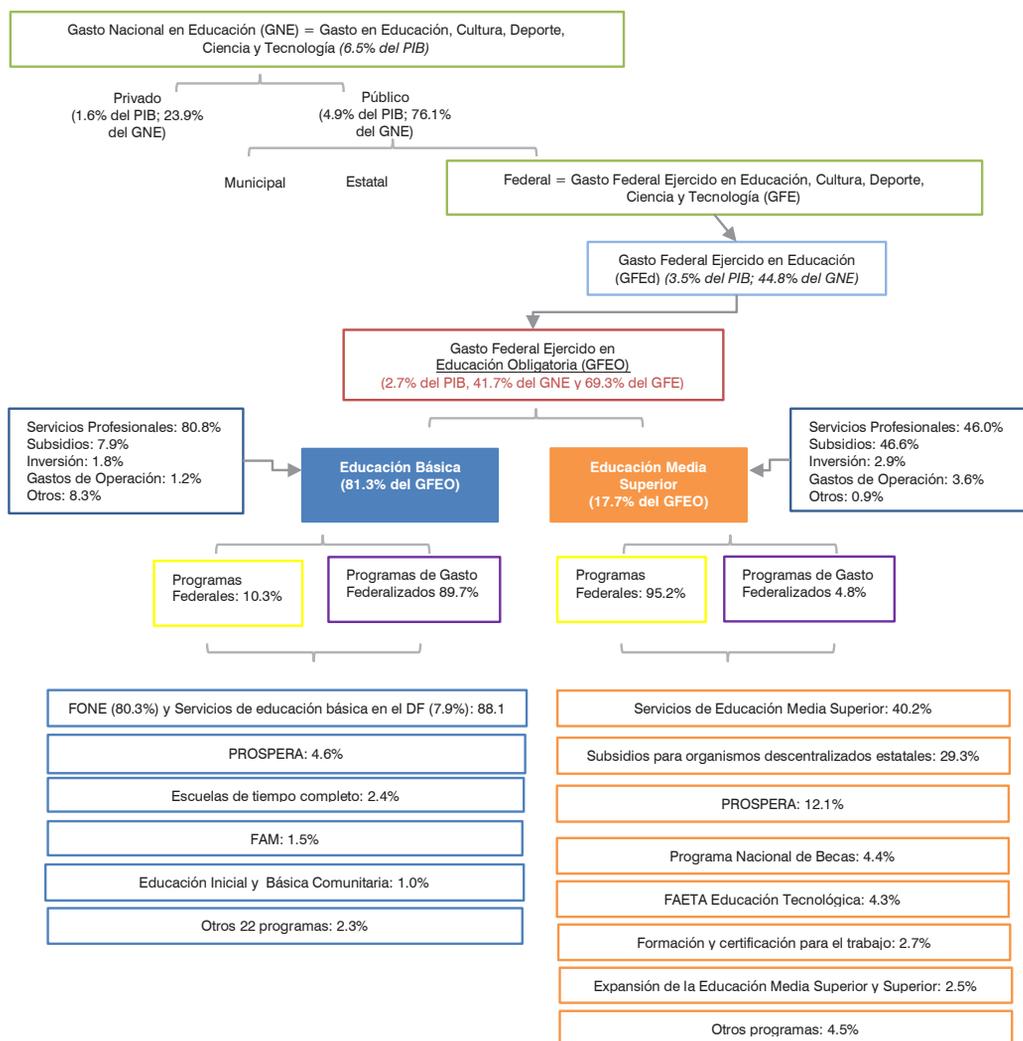
## Distribución de recursos

Tras las modificaciones constitucionales, el Estado mexicano se compromete a garantizar múltiples objetivos que no pueden ser logrados sin cambios profundos en la distribución de sus recursos, en el aumento de su eficacia y eficiencia, así como en el incremento de estos. La distribución de los recursos proporciona una visión general de la importancia que se le otorga a cada uno de los objetivos planteados.

El financiamiento a la educación, llamado Gasto Nacional en Educación (GNE), proviene tanto del Estado como de la sociedad, es decir, los recursos provienen del sector público y privado. En este último se incluyen las erogaciones de las familias en conceptos como inscripción, colegiaturas, uniformes, material y transporte escolar. La parte pública incluye no solo recursos para educación, sino los destinados para dimensiones formativas como la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología; así, en el sector público el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales se coordinan para financiar la educación integral.

La participación de la federación en la educación integral es preponderante no solo por el monto que aporta sino por la manera en que interviene, pues lo hace a través de programas presupuestarios mediante los cuales asigna recursos para alcanzar objetivos específicos alineados a la planeación nacional. Estos se pueden agrupar en dos: programas federales (PF) y programas de gasto federalizado (PGF). En el primer caso, se encuentra la parte del presupuesto educativo con mayor grado de discrecionalidad, es decir, probablemente es la parte del presupuesto que puede reestructurarse para alinear los recursos hacia el cumplimiento de la normatividad en materia educativa, mientras en el segundo caso, se encuentra la parte menos flexible del presupuesto, pues en mayor medida son los recursos necesarios para mantener en marcha los servicios de educación básica (Ver Figura 1).

FIGURA 1  
ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Panorama Educativo de México 2016, INEE (2017); La educación Obligatoria en México Informe 2018, INEE (2018).

## Programa de Gasto Federalizado en contraste con los Programas Federales

Por razones históricas, ligadas a la responsabilidad que el gobierno federal asumió con las entidades federativas al descentralizar los servicios educativos federales a las entidades federativas —a través del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, ANME en 1992 (DOF, 19.05.1992)—, mayormente los PGF representan la parte de recursos que la federación destina para mantener la operación regular de los servicios de educación básica, por ello la mayor parte de éstos, alrededor, de 91.9%, se ejerce en el concepto de servicios personales, es decir, la nómina del personal educativo, por esta razón estos recursos difícilmente sufren modificaciones presupuestales sustanciales.

Por otro lado, los PF representan la parte flexible de la política federal de financiamiento para educación, pues generalmente se ajustan a los objetivos establecidos por cada administración gubernamental federal en cada sexenio; los PF, a diferencia de los PGF, son diversos en el sentido de que son varios los objetivos para los cuales fueron diseñados, por ello, su distribución por tipo de gasto es muy distinta a la de los PGF, pues la mayor parte de los recursos de los PF se destina para subsidios, alrededor de 66.6%, mientras que el resto para gastos de operación 10.1%, otros gastos corrientes 14.4%, inversión 6.9% y servicios personales solo 2.0% (Ver Figura 1).

Durante 2008-2016, en promedio, solo 11.5% de los recursos federales para educación básica se ejercen mediante PF; en ese periodo se ha observado una tendencia a concentrar el gasto en este tipo de programas mediante solo cuatro de ellos: PROSPERA Programa de Inclusión Social, Escuelas de Tiempo Completo, Educación Inicial y Básica Comunitaria y Producción y distribución de libros y materiales educativos, pues pasaron de representar 48.8% en 2008 a 84.8% en 2016. Por otro lado, en promedio, 88.5% se ejerce mediante PGF; a diferencia de lo que sucede en los PF, aquí el gasto se concentra en un solo programa: el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), pues de manera casi constante ha representado en promedio 88.9% del total de los PGF.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EDUCACIÓN BÁSICA SEGÚN TIPO DE PROGRAMA PRESUPUESTARIO (2008-2016)

| Programa presupuestario         |                 |  | 2008                                | 2009             | 2010             | 2011           | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | 2016      |
|---------------------------------|-----------------|--|-------------------------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|
|                                 |                 |  | Millones de pesos a precios de 2012 |                  |                  |                |                  |                  |                  |                  |           |
| Programas federales             | 11S072          | PROSPERA programa de inclusión social <sup>1</sup>                       | 14,849.8                            | 14,648.3         | 15,361.8         | 13,878.9       | 18,326.7         | 15,113.9         | 16,756.9         | 16,251.6         | 17,716.2  |
|                                 | 11S221 y 25E221 | Escuelas de tiempo completo <sup>2</sup>                                 | 233.8                               | 457              | 452.5            | 1,586.3        | 2,962.6          | 5,725.4          | 10,595.6         | 6,027            | 9,208.7   |
|                                 | [+...+...+]     | Otros  | 24,460.7                            | 14,971.5         | 14,269           | 18,219.3       | 9,874            | 8,059.7          | 14,647.6         | 13,854.8         | 5,790.8   |
|                                 | 11E066          | Educación inicial y básica comunitaria <sup>3</sup>                      | 5,761.1                             | 4,797.8          | 4,530.4          | 4,640.7        | 4,724.9          | 4,422.2          | 4,003            | 4,163.5          | 4,037.5   |
|                                 | 11B003          | Producción y distribución de libros y materiales educativos <sup>4</sup> | 2,492.2                             | 3,236.5          | 2,802.6          | 3,354.4        | 2,170.4          | 2,650.6          | 2,676.5          | 2,471.3          | 2,962.1   |
|                                 | 11S243 y 25S243 | Programa nacional de becas <sup>5</sup>                                  | 55.5                                | 56.3             | 51.2             | 63.9           | 98.5             | 115.1            | 235.9            | 278.6            | 267       |
|                                 | Subtotal        | 47,853.1   | 38,167.4                            | 37,467.5         | 41,743.5         | 38,157.1       | 36,086.9         | 48,915.5         | 43,046.9         | 39,982.3         |           |
| Programas de gasto federalizado | 33I013-33I016   | FONE <sup>6</sup>  | 268,330.4                           | 263,808.3        | 268,162.3        | 273,520.9      | 277,270.4        | 280,192.1        | 284,258.5        | 309,301.6        | 311,246.9 |
|                                 | 25E003          | Servicios de educación básica en el D.F. <sup>7</sup>                    | 27,377.9                            | 29,028.7         | 28,154.4         | 29,942         | 31,937.3         | 31,335.1         | 28,505.1         | 30,054           | 30,446.4  |
|                                 | 33I007          | FAM Infraestructura educativa básica <sup>8</sup>                        | 5,085                               | 5,028.9          | 5,005            | 5,482.3        | 5,610.2          | 5,784.6          | 5,965.1          | 5,866.3          | 5,989.8   |
|                                 |                 | Subtotal   | 300,793.4                           | 297,865.9        | 301,366.7        | 308,945.2      | 314,817.9        | 317,311.8        | 318,728.7        | 345,221.8        | 347,683   |
| <b>Total</b>                    |                 | <b>348,646.4</b>   | <b>336,033.3</b>                    | <b>338,834.2</b> | <b>350,688.7</b> | <b>352,975</b> | <b>353,398.7</b> | <b>367,644.2</b> | <b>388,268.7</b> | <b>387,665.3</b> |           |
| <b>(%) respecto al total</b>    |                 |  |                                     |                  |                  |                |                  |                  |                  |                  |           |
| Programas federales             | 11S072          | PROSPERA Programa de inclusión social <sup>1</sup>                       | 4.3                                 | 4.4              | 4.5              | 4              | 5.2              | 4.3              | 4.6              | 4.2              | 4.6       |
|                                 | 11S221 y 25E221 | Escuelas de tiempo completo <sup>2</sup>                                 | 0.1                                 | 0.1              | 0.1              | 0.5            | 0.8              | 1.6              | 2.9              | 1.6              | 2.4       |
|                                 | [+...+...+]     | Otros  | 7                                   | 4.5              | 4.2              | 5.2            | 2.8              | 2.3              | 4                | 3.6              | 1.5       |
|                                 | 11E066          | Educación inicial y básica comunitaria <sup>3</sup>                      | 1.7                                 | 1.4              | 1.3              | 1.3            | 1.3              | 1.3              | 1.1              | 1.1              | 1         |
|                                 | 11B003          | Producción y distribución de libros y materiales educativos <sup>4</sup> | 0.7                                 | 1                | 0.8              | 1              | 0.6              | 0.8              | 0.7              | 0.6              | 0.8       |
|                                 | 11S243 y 25S243 | Programa nacional de becas <sup>5</sup>                                  | 0                                   | 0                | 0                | 0              | 0                | 0                | 0.1              | 0.1              | 0.1       |
|                                 | Subtotal        | 13.7   | 11.4                                | 11.1             | 11.9             | 10.8           | 10.2             | 13.3             | 11.1             | 10.3             |           |
| Programas de gasto federalizado | 33I013-33I016   | FONE <sup>6</sup>  | 77                                  | 78.5             | 79.1             | 78             | 78.6             | 79.3             | 77.3             | 79.7             | 80.3      |
|                                 | 25E003          | Servicios de educación básica en el D.F. <sup>7</sup>                    | 7.9                                 | 8.6              | 8.3              | 8.5            | 9                | 8.9              | 7.8              | 7.7              | 7.9       |
|                                 | 33I007          | FAM Infraestructura educativa básica <sup>8</sup>                        | 1.5                                 | 1.5              | 1.5              | 1.6            | 1.6              | 1.6              | 1.6              | 1.5              | 1.5       |
|                                 |                 | Subtotal   | 86.3                                | 88.6             | 88.9             | 88.1           | 89.2             | 89.8             | 86.7             | 88.9             | 89.7      |
| <b>Total</b>                    |                 | <b>100</b>   | <b>100</b>                          | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>     | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>       |           |
| <b>(%) respecto al subtotal</b> |                 |  |                                     |                  |                  |                |                  |                  |                  |                  |           |
| Programas federales             | 11S072          | PROSPERA Programa de inclusión social <sup>1</sup>                       | 31                                  | 38.4             | 41               | 33.2           | 48               | 41.9             | 34.3             | 37.8             | 44.3      |
|                                 | 11S221 y 25E221 | Escuelas de tiempo completo <sup>2</sup>                                 | 0.5                                 | 1.2              | 1.2              | 3.8            | 7.8              | 15.9             | 21.7             | 14               | 23        |
|                                 | [+...+...+]     | Otros  | 51.1                                | 39.2             | 38.1             | 43.6           | 25.9             | 22.3             | 29.9             | 32.2             | 14.5      |
|                                 | 11E066          | Educación inicial y básica comunitaria <sup>3</sup>                      | 12                                  | 12.6             | 12.1             | 11.1           | 12.4             | 12.3             | 8.2              | 9.7              | 10.1      |
|                                 | 11B003          | Producción y distribución de libros y materiales educativos <sup>4</sup> | 5.2                                 | 8.5              | 7.5              | 8              | 5.7              | 7.3              | 5.5              | 5.7              | 7.4       |
|                                 | 11S243 y 25S243 | Programa nacional de becas <sup>5</sup>                                  | 0.1                                 | 0.1              | 0.1              | 0.2            | 0.3              | 0.3              | 0.5              | 0.6              | 0.7       |
|                                 | Subtotal        | 100  | 100                                 | 100              | 100              | 100            | 100              | 100              | 100              | 100              |           |
| Programas de gasto federalizado | 33I013-33I016   | FONE <sup>6</sup>  | 89.2                                | 88.6             | 89               | 88.5           | 88.1             | 88.3             | 89.2             | 89.6             | 89.5      |
|                                 | 25E003          | Servicios de educación básica en el D.F. <sup>7</sup>                    | 9.1                                 | 9.7              | 9.3              | 9.7            | 10.1             | 9.9              | 8.9              | 8.7              | 8.8       |
|                                 | 33I007          | FAM Infraestructura educativa básica <sup>8</sup>                        | 1.7                                 | 1.7              | 1.7              | 1.8            | 1.8              | 1.8              | 1.9              | 1.7              | 1.7       |
|                                 |                 | Subtotal   | 100                                 | 100              | 100              | 100            | 100              | 100              | 100              | 100              | 100       |
| <b>Total</b>                    |                 | <b>n.a.</b>  | <b>n.a.</b>                         | <b>n.a.</b>      | <b>n.a.</b>      | <b>n.a.</b>    | <b>n.a.</b>      | <b>n.a.</b>      | <b>n.a.</b>      | <b>n.a.</b>      |           |

n.a.: no aplica.

Nota: los valores nominales se deflactaron mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se analiza el INPC mensual y se toma como referencia el año 2012.

<sup>1</sup> Proviene de: 11S072 Programa de desarrollo humano Oportunidades; <sup>2</sup> Proviene de 11U001 Programa nacional de horario extendido en primaria; <sup>3</sup> Proviene de: 11S390 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población indígena y migrante (CONAFE); 11S384 Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE); 11S322 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza (CONAFE); 11S090 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población indígena y migrante (CONAFE); 11S084 Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE); 11S022 Programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena; 11S022 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza (CONAFE); 11E063 Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica; 11E062 Programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena; <sup>4</sup> Proviene de: 11B003 Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos; 11B002 Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales; 11B001 Producción y distribución de libros de texto gratuitos; <sup>5</sup> Proviene de: 11S108 y 25S108 Programa Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas; <sup>6</sup> Proviene de: 33I001 FAEB; 33I1-32 FAEB; 33I101-132 FAEB; <sup>7</sup> Proviene de: 25E003 Prestación de servicios de educación básica en el D.F.; 25E001 Servicios de educación básica y normal en el D.F.; <sup>8</sup> Proviene de: 33I1-32 FAM; 33I501-532 FAM; Fuentes: INEE, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016 (SHCP 2018b); INEE, 2018a; Índice Nacional de Precios al Consumidor (INEGI, 2018b).

La información de la Tabla 1 señala cuáles son las restricciones y flexibilidad que tiene la autoridad educativa federal para financiar los servicios de educación básica. Por un lado, una gran parte de dichos recursos, ejercidos mediante los PGF, aparentemente no tiene margen de maniobra para modificar su destino en el corto plazo, pues mayormente se dedican al pago de salarios de las plazas descentralizadas a partir de ANMEB de 1992; por otro lado, la parte de los recursos con mayor flexibilidad, es decir, los PF, representa el medio mediante el cual el gobierno federal puede implementar acciones para alinear la política pública de financiamiento con los objetivos establecidos recientemente en la normatividad, orientados a garantizar la educación de calidad con equidad para todos las niñas, niños y adolescentes.

El grado de maniobra de los PF tiene un límite, modificar totalmente los programas actuales, por ejemplo, las becas, podría causar un efecto radical en los beneficiarios; por ello, es recomendable evaluar inquisitivamente cualquier posibilidad de modificación con el propósito de que los cambios se dirijan de la mejor manera hacia el incremento de la eficiencia y eficacia del gasto educativo.

### En respuesta a la primera pregunta

Teniendo en cuenta esta información, abordaremos los elementos del financiamiento educativo que deben ser rescatados, replantearse o eliminarse.

Debe rescatarse:

- La importancia del gasto público en la educación obligatoria para garantizar a los niños y jóvenes su DHEOC. Destaca su crecimiento en términos reales en el periodo reciente.
- El esfuerzo del gobierno federal en materia de transparencia en parte importante de la información de su gasto, lo cual permite analizar su estructura y composición a niveles de programas presupuestarios.
- El papel del Coneval y de la Auditoría Superior de la Federación para evaluar y auditar los programas de gasto federal.

Debe replantearse:

- La parcialidad de la apertura de la información del sector público, que impide analizar con mayor detalle la eficacia y eficiencia de los programas federales, o estimar las externalidades positivas de los programas federales en distintas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

- La aparente desarticulación entre algunos programas federales, como PROSPERA con el sector educativo, que impiden realizar acciones pro-equidad de carácter más integral, como lo demanda el DHEOC.
- La falta de transparencia de las entidades federativas en materia de gasto educativo. Sería muy útil que la información esté desagregada por tipo de gasto, de la misma forma en que se presenta la Cuenta Pública Federal.
- La parcialidad de los esfuerzos de los programas pro-equidad para garantizar el DHEOC para los niños y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad.
- El horizonte de la planeación del gasto en educación obligatoria limitada a un sexenio.
- La aparente falta de evaluación interna de los distintos niveles de gobierno sobre la eficacia y eficiencia con que se ejerce el gasto en educación.

Debe eliminarse:

- La improvisación en el diseño de programas y, más generalmente, en la planeación y diseño de la política de financiamiento. Actualmente se cuenta con información útil de varias instituciones como la ASF, el Coneval, el INEE, organizaciones no gubernamentales e investigadores especializados que puede ser útil para valorar la continuidad, modificación o cancelación de algún programa.
- La variabilidad e inestabilidad del gasto a causa de la falta de planeación o de la falta de previsión ante condiciones económicas adversas.
- Reducciones injustificadas, por ejemplo, en el presente sexenio, aunque se recupera la importancia del gasto federal en educación obligatoria, se reduce el gasto real en educación para adultos, a pesar de que en 2016 el 35.2% de la población aún se encuentra en rezago educativo.
- El gasto por alumno como elemento de planeación del gasto educativo en tanto no esté correctamente calculado.

¿De qué manera y en qué dimensiones incide el financiamiento público en la reproducción de la desigualdad educativa? Por ejemplo, ¿cómo atender el problema de la inequidad en el gasto por alumno que cruza todos los niveles y tipos educativos?, ¿cómo hacer de la distribución del financiamiento —federal, estatal y municipal— una estrategia de igualdad?

El incumplimiento de las distintas dimensiones del DHEOC y las desigualdades educativas entre las distintas subpoblaciones de niños y jóvenes, guardan una estrecha asociación con la forma en que se han segmentado los tipos de servicios educativos de educación que los atienden. Como anota el INEE (2017):

El SEN ha creado distintos servicios educativos de EB para atender la diversidad cultural y lingüística de la niñez (LGE, art. 38, 2016, 1 de junio), pero también por razones prácticas como el tamaño de la matrícula. La educación preescolar y primaria se brinda a través de escuelas comunitarias, indígenas y generales siendo las generales las que captan la mayor matrícula y las que predominan en las localidades urbanas y rurales grandes; las escuelas indígenas se ubican preferentemente en localidades rurales (de menos de 2500 habitantes) con gran presencia de esta población; y las comunitarias se ubican en pequeñas localidades rurales y dispersas o para atender a niños de familias jornaleras migrantes. Este tipo de servicio es brindado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en centros escolares comunitarios.

En educación secundaria hay escuelas generales, técnicas, telesecundarias, comunitarias y para trabajadores. Mayoritariamente, los dos primeros tipos se asientan en localidades urbanas y las telesecundarias predominan en las rurales. Como ocurre con los niveles educativos previos, las secundarias comunitarias (CONAFE) se dirigen a niños y jóvenes de pequeñas localidades rurales o de familias jornaleras migrantes. Las secundarias para trabajadores representan una opción para la población de 15 años o más sin educación secundaria completa y que trabaja.

La EMS, a diferencia de la educación básica, es altamente diversificada en sus planes y programas de estudio, en la diversidad de instituciones (subsistemas) que la proveen, en las modalidades y opciones educativas

(escolarizada, no escolarizada y mixta) así como en la participación más amplia de los gobiernos estatales en su financiamiento y conducción de algunas de sus partes. No obstante, su multiplicidad de subsistemas, la EMS se concentra fundamentalmente en las localidades urbanas. Esto sucede con 96% de los planteles federales, 97% de los autónomos, 78% de los estatales y 97% de los privados. Entre los centros escolares de las entidades ubicadas en áreas rurales, cuatro de cada cinco de éstos están en localidades de 500 o más habitantes.

TABLA 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESCUELAS O PLANTELES POR TIPO EDUCATIVO Y TIPO DE SERVICIO O MODELO EDUCATIVO SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN (CICLO ESCOLAR 2015-2016)

| Nivel o tipo educativo | Tipo de servicio o modelo educativo | Muy alto | Alto | Medio | Bajo | Muy bajo |
|------------------------|-------------------------------------|----------|------|-------|------|----------|
| Preescolar             | Cendi (preescolar)                  | 2.2      | 11.8 | 30.6  | 26   | 29.4     |
|                        | General                             | 4.8      | 37.1 | 28    | 15.6 | 13.9     |
|                        | Indígena                            | 34.3     | 61.5 | 2.4   | 0.3  | 0.1      |
|                        | Comunitario                         | 18.9     | 62.7 | 9.5   | 4    | 0.4      |
| Primaria               | General                             | 6.3      | 43.2 | 26.2  | 13.6 | 9.7      |
|                        | Indígena                            | 41.8     | 53.6 | 1.5   | 0.3  | 0        |
|                        | Comunitario                         | 32.8     | 51.5 | 4.4   | 1.6  | 0.3      |
| Secundaria             | General                             | 3.8      | 18.1 | 31.4  | 21.7 | 24.3     |
|                        | Técnica                             | 9.8      | 28.9 | 28.2  | 18.2 | 13.8     |
|                        | Telesecundaria                      | 10       | 66.9 | 15.8  | 5.7  | 0.8      |
|                        | Comunitaria                         | 32.5     | 57.5 | 4.1   | 1.2  | 0.1      |
|                        | Para trabajadores                   | 1.2      | 11.9 | 35.8  | 25.5 | 25.5     |

Fuente: INEE.

Además de esta estratificación de los servicios educativos, el INEE ha suministrado evidencia de que el incumplimiento en varias dimensiones del DHEOC ocurren con mayor frecuencia entre los tipos de escuelas que atienden subpoblaciones de niños en condiciones de vulnerabilidad.

Puede plantearse la hipótesis de que, en gran medida, la estratificación de las escuelas y el grado de suficiencia e idoneidad de los recursos físicos y humanos de que disponen los centros educativos están asociados a las fórmulas con que se asigna el financiamiento público a las escuelas de acuerdo con el tamaño de la matrícula. Hay que tener presente que en localidades rurales de tamaños reducidos la acción pública ha sido garantizar un docente o un instructor comunitario a un grupo de alumnos. En esos contextos el número de alumnos por centro escolar es pequeño y emergen estructuras organizativas donde el docente atiende simultáneamente a alumnos de dos o más grados. Generalmente estas escuelas adolecen de carencias en su infraestructura, equipamientos y, en general, pueden brindar menores oportunidades educativas a sus alumnos.

La asignación actual de recursos contribuye al círculo vicioso: pobreza, servicios educativos con carencias y resultados de aprendizaje deficitarios. Las zonas más pobres y de alta marginación reciben servicios educativos con mayores carencias en recursos físicos y humanos (escuelas indígenas y cursos comunitarios); estas escuelas exhiben las mayores proporciones de alumnos en el nivel de logro insuficiente de las pruebas Planea a centros escolares. Por ejemplo, el 95% las escuelas preescolares y primarias indígenas, 77% de telesecundarias y 90% de secundarias comunitarias se ubican en localidades de alto y muy alto grado de marginación. Como muestra del logro alcanzado, en la distribución de los estudiantes de tercero de secundaria según nivel de logro educativo en la prueba Planea-ELSEN, el 48.8% de los estudiantes de telesecundarias y 60.2% de los estudiantes de secundarias comunitarias se concentran en el nivel insuficiente de Lenguaje y Comunicación; en Matemáticas las proporciones correspondientes se elevan a 69.9% y 86.7%, respectivamente.

TABLA 3  
 PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 3° DE SECUNDARIA SEGÚN NIVEL DE LOGRO  
 EDUCATIVO ALCANZADO EN LOS DOMINIOS EVALUADOS EN LAS PRUEBAS  
 DE PLANEA-ELSEN POR TIPO DE ESCUELA (2017)

| Tipo de escuela                | Nivel de logro |       |                  |       |   |       |
|--------------------------------|----------------|-------|------------------|-------|---|-------|
|                                | I Insuficiente |       | II Indispensable |       | III y IV<br>(Satisfactorio y sobresaliente) |       |
|                                | %              | (ee)  | %                | (ee)  | %   | (ee)  |
| <b>Lenguaje y Comunicación</b> |                |       |                  |       |   |       |
| General pública                | 31.6           | (0.9) | 42.8             | (0.5) | 25.6  | (0.8) |
| Técnica pública                | 32.2           | (0.7) | 41.8             | (0.6) | 25.9  | (0.6) |
| <b>Telesecundaria</b>          | 48.8*          | (1.2) | 36.6*            | (0.8) | 14.6*                                       | (0.6) |
| <b>Comunitaria</b>             | 60.2*          | (2.6) | 31.3*            | (2.2) | 8.5*  | (1.2) |
| Privada                        | 10.6*          | (0.7) | 32.2*            | (0.7) | 57.3*                                       | (1.1) |
| Nacional                       | 33.8*          | (0.6) | 40.1*            | (0.3) | 26.1  | (0.5) |
| <b>Matemáticas</b>             |                |       |                  |       |   |       |
| General pública                | 66.2           | (0.9) | 21.7             | (0.5) | 12.1  | (0.6) |
| Técnica pública                | 66.8           | (0.7) | 21.2             | (0.4) | 12.0  | (0.5) |
| <b>Telesecundaria</b>          | 69.9*          | (1.1) | 19.6*            | (0.7) | 10.4*                                       | (0.6) |
| <b>Comunitaria</b>             | 86.7*          | (1.5) | 10.9*            | (1.3) | 2.4**                                       | (0.5) |
| Privada                        | 37.0*          | (1.3) | 29.1*            | (0.6) | 33.9*                                       | (1.1) |
| Nacional                       | 64.5           | (0.6) | 21.7             | (0.3) | 13.7*                                       | (0.3) |

\* Estadísticamente diferente de las escuelas generales públicas en cada grado, utilizando la prueba t

\*\* Estimación cuyo coeficiente de variación es superior a 20%.

ee. Error estándar.

Fuente: Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) en su modalidad de Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN) para alumnos de 3° de secundaria (bases de datos), INEE (2017).

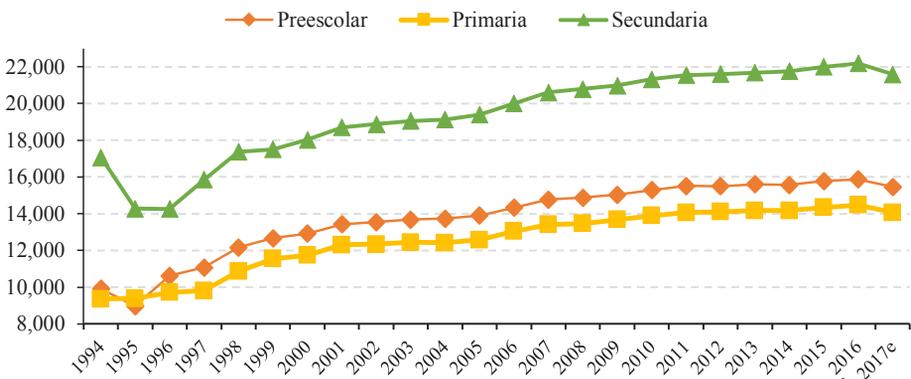
Es claro que a partir de la emergencia del DHEOC, la fórmula de distribución del financiamiento público debiese cambiar para garantizar las múltiples dimensiones de este derecho a todos los niños y jóvenes.

Desafortunadamente la caracterización de toda esta problemática no puede ser resumida en indicadores que sirvan como señal de lo que hay que mejorar en términos de financiamiento educativo. No existe un indicador de gasto por

alumno por tipo de servicio y los indicadores disponibles por parte de la SEP y del INEE son de carácter muy agregado.

En particular, el indicador gasto por alumno de la Secretaría de Educación Pública (SEP) puede tener problemas de validez en virtud de que su método de cálculo no es directo, sino es una actualización del valor del indicador en un año base que incorpora anualmente los aumentos salariales de los docentes. Esta metodología indirecta para actualizar el indicador no contempla, por ejemplo, la transformación observada de las estructuras contractuales de los docentes (INEE, 2015). Esta regla de actualización puede explicar por qué las trayectorias del gasto público por alumno, en los niveles de la educación básica, siguen una trayectoria casi paralela. Esto significa que la planeación del gasto no responde a los distintos requerimientos de la educación preescolar, primaria y secundaria, en términos de personal, laboratorios, espacios deportivos, etcétera. Además, no considera la diferenciación de costos debido al contexto social y espacial en que ubican las escuelas, ni considera los fondos que pueden recibir por participar en programas compensatorios.

FIGURA 2  
GASTO PÚBLICO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN BÁSICA (1994-2017),  
PESOS A PRECIOS DE 2017<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Los valores nominales del gasto educativo nacional fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se anualizó el INPC mensual de base junio 2012 y se tomó como referencia el mismo año.

¿En dónde sugerirían a los candidatos que debieran poner el énfasis para establecer una política consistente de inversión educativa que atienda los problemas que han señalado en las respuestas anteriores?

- Congruencia entre garantizar el DHEOC y la política pública de financiamiento para garantizarlo.
- Respetar el carácter prioritario del derecho a una educación de calidad de tal modo que se destinen recursos anuales crecientes, en términos reales, debido a la magnitud de los retos que aún faltan enfrentar en el marco del deber que tiene el Estado mexicano de garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país (INEE, 2018).
- Dado que la federación utiliza en mayor medida los Programas Federales para el fomento de la cobertura y la calidad de la educación media superior, es importante que el gobierno federal blinde estos programas, por ejemplo, regulando su asignación por medio de la Ley de Coordinación Fiscal, tal como sucede con los recursos que transfiere mediante el FONE a la educación básica (INEE, 2018).
- Respaldo un plan educativo para alcanzar los objetivos planteados en la normatividad que trascienda las administraciones sexenales en curso.
- Redoblar esfuerzos en materia de rendición de cuentas y transparencia acerca del ejercicio de los recursos públicos para educación, e implementar la publicación de información presupuestaria en formato de datos abiertos a nivel estatal, cuya unidad de observación sea el programa presupuestario, con un nivel de desagregación equivalente al que presenta la federación. Esta información será útil para evaluar la congruencia entre la política educativa y la política pública de financiamiento a la educación.
- Acelerar la implantación de la normatividad de contabilidad gubernamental en las entidades federativas y municipios, pues de ello depende que los presupuestos locales se asignen para el logro de objetivos específicos, además de contar con información comparable entre los tres órdenes de gobierno, cuya unidad de observación sea el programa presupuestario.
- Utilizar la información disponible, resultado de auditorías y evaluaciones a los programas presupuestarios federales, antes de planear cualquier modificación en la política pública de financiamiento a la educación.

## Referencias

INEE (2015). Informe 2015 La educación Obligatoria en México. México: INEE.

INEE (2018). Informe 2018 La educación Obligatoria en México. México: INEE.

INEE (2017). Panorama Educativo Nacional 2017. México: INEE.

INEE (2018; inédito). Panorama Educativo Nacional 2017. México: INEE.

OCDE, 2007. *No more Failures: Ten Steps to Equity in Education*. París, OCDE.

SHCP (2016). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. México: SHCP.



## Financiamiento y educación media superior

Participación de *Alejandro Márquez Jiménez*<sup>83</sup>

¿Qué elementos de las políticas públicas de financiamiento para la educación, establecidas hace más de dos décadas, consideran que pueden ser rescatados, cuáles deberían replantearse y cuáles eliminarse? ¿Por qué razones y con qué finalidades?

De dos décadas a la fecha han ocurrido muchas cosas en el sector educativo, la orientación reformadora de nuestros gobernantes ha centrado sus aspiraciones de cambio en la educación, mismas que se plasmaron a través de modificaciones en las normas, leyes y prácticas educativas. Estas transformaciones, a su vez, implican cambios en la responsabilidad y compromiso del Estado con la educación y, debido a ello, con su financiamiento.

Me corresponde hablar del financiamiento en la Educación Media Superior (EMS), no obstante, va a ser difícil, dado que las políticas de financiamiento usualmente se plasman como políticas generales que afectan al sistema educativo en su conjunto. Aunque en 2005, se creó la Subsecretaría de Educación Media Superior (2005), las políticas de financiamiento para este nivel usualmente siguen acompañando a las de educación básica o, en algunas ocasiones, a las de educación superior por ejemplo, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de la Educación Media Superior (PIFIEMS) es una réplica del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) diseñado para distribuir recursos extraordinarios a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas; o bien, por ser bachilleratos integrados a las IES Públicas Autónomas.

Con respecto a las políticas públicas de financiamiento para la EMS, en esta primera pregunta centraré los comentarios en dos aspectos que considero importantes para brindar un panorama de la situación que guarda el subsistema: a) los compromisos financieros derivados de las reformas realizadas al sistema educativo en el lapso de dos décadas, y b) la implementación, problemas derivados de la falta de alineación entre los fines y los medios, es decir, entre las promesas y los recursos financieros que permitirían alcanzar los objetivos y metas propuestos. En función de ello, la valoración sobre los aspectos de la política de financiamiento que deben ser rescatados, replanteados o eliminados, se

---

<sup>83</sup> Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

desarrolla en la tercera pregunta, el abordar las sugerencias que podrían realizarse a los candidatos con respecto a las políticas de financiamiento de la educación.

a) Los compromisos

En el transcurso de dos décadas se han realizado muchas reformas al sector educativo, que conllevan implicaciones desde la perspectiva del financiamiento de la educación. En la Tabla 1 se presentan algunas de estas reformas, procurando ubicarlas en algunas de las dimensiones del concepto sistémico de la calidad educativa (ver Robles, 2007).

TABLA 1  
CAMBIOS REALIZADOS EN EL TRANSCURSO DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS  
CON IMPLICACIONES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN\*

| Recursos / Suficiencia  | Calidad /Eficacia   |  | Cobertura y equidad  | Transparencia / Eficiencia  |
|---|---|--|--|---|
|   | Gestión   | Evaluación)  |  |   |
| 04/01/2002<br>Reforma a la Ley General de Educación (LGE), 8% del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación, gasto del Estado-Federación, entidades federativas y municipios. | 21/01/2005<br>Reestructuración de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y creación de la Subsecretaría de EMS. | 2004 - PIFIEMS y Fondos concursables para la ampliación de la cobertura, mejoramiento de la infraestructura, autonomía de gestión, etcétera. | 09/02/2012 -Obligatoriedad de la EMS, se reforma el artículo 3ro y 31 de la Constitución. Se propone lograr la universalidad de la EMS hacia el año 2022. (Implicaba pasar de una cobertura 60% a 100% hacia el 2022, para 2018 se proponía un avance del 80%. |   |
|   | 26/09/2008 Creación del Sistema Nacional de Bachillerato y la Reforma Integral a la EMS.                          | 08/08/2002 Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) / 2010 Excale para EMS.                                 | Becas Oportunidades / ahora Prospera   | 2009 / 2013: Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal: Normar, regular y transparentar el uso de recursos públicos |
|   | 26/02/2013 – Reforma Educativa / cambios a la Constitución y promulgación Leyes secundarias.                      | 2008 Evaluaciones Enlace (2008-2014) y Planea (2015-2017) para EMS.  | Beca para la continuación de estudios /Beca de Excelencia /Beca de Reinserción /Beca para Estudiantes con alguna Discapacidad /Becas para que hijos de Militares y Policías Federales / Becas de Transporte  |   |
|   | 13/03/2017 Presentación del Nuevo Modelo Educativo.   |  |  |   |

\* Las reformas contenidas en la tabla no abarcan la totalidad de las realizadas en el periodo de dos décadas, pero cumplen el cometido de ejemplificar la gran cantidad de cambios que se realizan en el sector educativo en periodos de tiempo muy breves.

Los cambios en el periodo establecen mayores responsabilidades al Estado Mexicano, dado que ahora debe garantizar el derecho de toda la población a recibir una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país, desde el preescolar hasta la EMS; asimismo, se ha comprometido a destinar el 8% del PIB a la educación, reformar los modelos educativos de los niveles educativos obligatorios, crear un sistema nacional de evaluación educativa y un Instituto para la Evaluación de la Educación, poner en marcha programas de becas para población vulnerable, crear un servicio profesional docente, una Ley de Coordinación Fiscal para garantizar una mejor distribución del financiamiento y una Ley de transparencia para evitar el mal uso de los recursos educativos. En fin, los cambios y los compromisos en dos décadas son múltiples y diversos.

#### b) La implementación

Usualmente, desde el cambio a la Ley General de Educación hasta la presentación del nuevo modelo educativo, lo que vemos es que los políticos y gobernantes han logrado identificar plenamente el qué; es decir, identificar los problemas que preocupan a la gente y sobre ellos realizar promesas de cambio para mejorar la calidad, eficiencia, equidad educativa, por ejemplo. No obstante, generalmente las propuestas no reparan en el cómo; es decir, la forma programática en que se tendrían que implementar dichos cambios y los mecanismos financieros para alcanzar los objetivos y metas propuestos.

En lo que corresponde a los recursos, el financiamiento, por ejemplo, no se especifica con claridad su procedencia, los mecanismos de distribución, la forma de transparentar el uso de estos, así como la responsabilidad y las medidas que se tomarán en caso de incumplimientos. Respecto al último punto, si la educación obligatoria de calidad es ahora un derecho, falta especificar a quién y cómo se exige (exigibilidad), y qué hacer con el o los responsables de su incumplimiento (justiciabilidad).

Cómo se señaló hace tiempo en un documento elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), lo anterior ocasiona que la asignación de los recursos federales y estatales para la educación continúe realizándose de manera inercial, no exenta de presiones y tensiones políticas derivadas de visiones cortoplacistas y coyunturales, al margen

de una sólida planeación educativa de mediano y largo plazo. Asimismo, continúa el documento, la inexistencia y escasa efectividad de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los fondos de aportaciones a la educación inciden y posibilitan la falta de concordancia entre la asignación de recursos y el cubrimiento de los objetivos y metas planteadas para el sector educativo, así como ocultan la desviación de recursos hacia otros fines (Del Val *et al.*, 2012).

En este sentido, la principal limitación de las proyectos educativos y reformas que se han puesto en marcha radica en la falta de correspondencia que existe entre los fines que se pretenden alcanzar a través de la educación y la adecuación de los medios utilizados para ello (Maza, 1988). En el aspecto financiero persiste una amplia desconexión entre los objetivos y metas que se plantean para la educación y los recursos e instrumentos financieros que aseguren su cumplimiento. Esta situación se replica en cada entidad federativa y produce distorsiones e inequidades en el sistema educativo nacional (Del Val *et al.*, 2012).

¿De qué manera y en qué dimensiones incide el financiamiento público en la reproducción de la desigualdad educativa? Por ejemplo, ¿cómo atender el problema de la inequidad en el gasto por alumno que cruza todos los niveles y tipos educativos?, ¿cómo hacer de la distribución del financiamiento —federal, estatal y municipal— una estrategia de igualdad?

La distribución de los recursos educativos, hasta la fecha, se encuentra funcionalmente acoplada a intereses y fines políticos, donde tenemos: a) por un lado, que responde más a los grupos y sectores sociales mejor acomodados que pueden defender sus demandas e intereses, generando desigualdad hacia los grupos sociales, niveles y modalidades educativas en desventaja (secundaria, educación media superior, indígenas, población rural, pobres de las ciudades, educación de adultos, etcétera), y b) por otro lado, tenemos el uso clientelar que brindan los políticos al proceso de distribución de recursos, quienes procuran beneficiar primordialmente a sus bases de apoyo o consideran el costo político que les implicarán determinadas decisiones.

En este sentido, los que más pueden defender sus intereses y tener peso en las decisiones de los políticos, son los que resultan más beneficiados por el sistema educativo.

Por otra parte, las fórmulas a través de las cuales se distribuye el grueso de los recursos educativos, aunque procuran incluir elementos de equidad, que consideran las tasas de cobertura en cada entidad federativa, también continúan el uso inercial de indicadores como la matrícula y el número de docentes. Lo anterior conlleva a que estos mecanismos de distribución de recursos resulten insuficientes para nivelar las profundas inequidades que existen en el sector educativo.

Asimismo, la orientación actual que tiende a priorizar políticas de financiamiento fincadas en medidas de eficiencia y eficacia educativa en la distribución de recursos económicos, también genera desigualdad. Pues debido a la estrecha relación que se establece entre las desigualdades sociales y los resultados educativos estas políticas, antes de disminuir, favorecen el incremento de la desigualdad.

Por su parte, las políticas de equidad fincadas en programas de apoyo focalizado, sea a través de becas económicas y otros apoyos para grupos vulnerables, también resultan insuficientes para contrarrestar las inequidades existentes. Ello, además, de que son respuestas parciales, atomizadas y desestructuradas, que no responden adecuadamente a la interrelación estructural que genera las desigualdades sociales. Por ejemplo, las becas de Solidaridad (ahora Prospera) y otros programas de becas terminan por reducir el problema de la desigualdad educativa al aspecto económico del contexto familiar del alumno, pero no responden a las desigualdades en términos del capital cultural de los mismos; tampoco atienden las deficiencias que usualmente presentan las escuelas a las que asisten los niños y jóvenes en desventaja (infraestructura, materiales educativos, docentes, etcétera). En este sentido, aunque este tipo de medidas han resultado favorables a la operación de la administración pública, no responden integralmente a los diversos factores que generan la desigualdad social y que se encuentran estructuralmente relacionados con las desigualdades educativas.

Incluso, si actualmente se quisieran realizar cambios que priorizaran la equidad, los resultados que nos brindan los sistemas de indicadores y de evaluación educativa en el país, permiten identificar donde se ubican los mayores rezagos educativos (confirmando que se encuentran estrechamente vinculados con la desigualdad social), pero políticamente se decide no hacer nada. Es decir, con la información que tenemos, sería posible establecer medidas que, priorizando la equidad, procuren no solamente solucionar los problemas enmarcados en las escuelas (infraestructura, materiales educativos y las prácticas escolares), sino orientadas también a contrarrestar los efectos adversos del contexto social y cultural que se encuentran asociados con el bajo rendimiento, el fracaso y el abandono escolar.

Asimismo, a partir de los resultados de las pruebas estandarizadas, es posible identificar no solamente a las escuelas y grupos sociales con rendimientos más bajos, sino también las áreas y sub-áreas del conocimiento donde los estudiantes tienen mayores problemas de aprendizaje, lo cual podría utilizarse para diseñar mejores estrategias para subsanar sus deficiencias, sea a través de la generación de nuevos materiales educativo o procedimientos de enseñanza. Es decir, ya podríamos usar los resultados de las evaluaciones para promover la equidad en el sistema escolar.

En todo caso, la respuesta para lograr una mayor equidad educativa, inevitablemente se encuentra ligada a la dimensión y voluntad políticas.

¿En dónde sugerirían a los candidatos que debieran poner el énfasis para establecer una política consistente de inversión educativa que atienda los problemas que han señalado en las respuestas anteriores?

En los siguientes incisos me referiré a asuntos que es necesario mantener, cambiar y eliminar de las políticas de financiamiento.

a) Es necesario mantener el compromiso del Estado con el financiamiento educativo, es decir, mantener lo establecido en la Ley General de Educación, relativo a otorgar recursos públicos a la educación equivalente al 8% del PIB. Pero estableciendo los mecanismos que lo hagan viable y programablemente correcto, es decir, cuidar que la procedencia de los recursos no afecte otros sectores o áreas prioritarias para el desarrollo del país, así como justificar el

provecho que traería al sistema educativo. En pocas palabras, sería necesario adecuar los fines con los medios para lograrlos.

b) Desde hace tiempo agencias internacionales y algunas agrupaciones en México han venido insistiendo, mediante diversas publicaciones, en que los problemas educativos no se resuelven “gastando más sino invirtiendo mejor”, con lo cual hacen alusión a la ineficiencia y opacidad en el uso de los recursos públicos destinados a la educación. Entre las agencias y los documentos que producen, podemos mencionar: Cepal (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*; México Evalúa (2011). *10 puntos para entender el gasto educativo en México. Consideraciones sobre su eficiencia*; Mexicanos Primero (2013). *(Mal) gasto educativo. Estado de la educación en México 2013*; y Fundación Ethos (2013). *¿Cómo gastar mejor para crecer? Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal*.

Aunque las conjeturas de estas agrupaciones tienen mucho de verdad, dado que es urgente y necesario transparentar el uso y mejorar la eficiencia de los recursos educativos; también es necesario reconocer que los rezagos educativos que mantenemos con respecto a los países desarrollados no van a desaparecer simplemente con esas medidas dado que, en términos reales, mantenemos una gran desigualdad en cuanto a los recursos que destinamos a la educación.

Si bien, con base en algunos indicadores relativos correspondientes al gasto educativo, pareciera que destinamos recursos semejantes a los países desarrollados (como es el caso del gasto educativo como porcentaje del PIB), en términos absolutos, considerando el gasto por alumno en los diferentes niveles educativos, destinamos recursos muy inferiores a los que destinan los países desarrollados: en algunos casos representa la mitad (superior y EMS), en otros la tercera (preescolar y primaria) o hasta una cuarta parte (secundaria) de lo que destinan los países desarrollados, dependiendo del nivel educativo que se trate.

TABLA 2  
INDICADORES DE GASTO EDUCATIVO, 2012

|                  | PIB per<br>cápita<br>Dólares<br>PPPs    | Gasto público por alumno en dólares PPPs |  |            |                                      |          |
|------------------|---|--|--|------------|--------------------------------------|----------|
|                  |   | Preescolar                               | Primaria   | Secundaria | Media superior                       | Superior |
| México           | 15,195                                  | 2,568                                    | 2,622  | 2,344      | 4,034                                | 7,889    |
| Promedio<br>OCDE | 33,971                                  | 7,428                                    | 8,296  | 9,377      | 9,506                                | 13,958   |
|                  | Gasto<br>educativo<br>como %<br>del PIB | Gasto público en educación               |  |            | Superior como % del<br>gasto público |          |
|                  |   | Como %<br>del gasto<br>público<br>total  | Primaria, secundaria y<br>media superior como %<br>del gasto público |            |                                      |          |
| México           | 6.2                                     | 20.5                                     | 13.6   |            | 3.7                                  |          |
| Promedio<br>OCDE | 6.1                                     | 12.9                                     | 8.4  |            | 3.2                                  |          |

Fuente: tomado de Márquez (2015), sobre datos de OCDE, 2012 y 2014.

La aclaración anterior se considera necesaria, porque en México hay ciertos grupos empresariales que consistentemente se han opuesto a la implementación de reformas fiscales, las cuales se han planteado con el objetivo de ampliar los recursos del Estado y, con ello, la inversión en sectores como el educativo. Entonces, ellos promueven reformas para el sector educativo alegando la necesidad de subsanar las ineficiencias en el uso de los recursos, pero evitan consistentemente aquellas que afectan sus intereses.

En este sentido, debe considerarse que con la estructura actual del gasto público y las amplias necesidades que hay en diversos sectores, y no solo el educativo, así como las ineficiencias del sistema escolar, no van a resolverse por decreto de un momento a otro. Es necesario entender que además de procurar ir subsanando las ineficiencias en el uso del gasto educativo, se requieren medidas tendientes a incrementar los recursos del Estado para hacer

viable una asignación mayor de recursos a la educación. Aunque estas últimas medidas afecten los intereses de grupos poderosos, como los empresariales.

c) Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es necesario mejorar los sistemas de información sobre el uso de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Actualmente, solo se cuenta con información adecuada en el nivel federal, pero hay grandes carencias en el nivel estatal y municipal. Lo que redundaría en que existan vacíos de información sobre el monto total del gasto público en educación y la forma en que es ejercido.

d) Establecer mecanismos de planeación educativa de mediano y largo plazo, que eviten las incertidumbres que acompañan cada proceso de aprobación presupuestal y los cambios en las prioridades que se presentan en cada sexenio. Estos mecanismos deben fincar su labor en:

- Establecer presupuestos multianuales que permitan cubrir los objetivos y metas de mediano y largo plazo. Es un tipo de planeación que resulta más acorde al funcionamiento del sistema educativo.
- Establecer objetivos y metas que resulten viables para los diferentes niveles, modalidades y tipo de servicios educativos.
- Asegurar que los objetivos y metas del sector educativo estén alineados con los recursos e instrumentos financieros que aseguren su cumplimiento.

Con respecto al último punto, tanto el compromiso de otorgar el 8% del PIB a la educación, hasta los múltiples objetivos y metas planteados en el Nuevo Modelo Educativo (2017), se ha hecho acompañar en los documentos oficiales de la frase: “quedarán sujetas a la disponibilidad de recursos” (LGE, 2013, p. 64). Esta frase se ha hecho frecuente en los compromisos que establece el Estado, con lo cual condiciona el cumplimiento de los objetivos y metas que se prometen y se deslinda de los compromisos financieros contraídos no solo con el sector educativo, sino con todos los sectores. Por ello, los objetivos y planes sectoriales se pueden convertir en una farsa, por lo cual se sugiere eliminar esta frase de la normatividad educativa.

e) Finalmente, sería pertinente eliminar los programas de distribución de recursos a través de resultados, dado que se ha demostrado que generan distorsiones que no contribuyen al mejoramiento de la calidad de la educación y sí a la simulación.

## ¿Cuál debería ser el compromiso del Estado para el financiamiento de la educación superior y el desarrollo de la ciencia y la tecnología?

El financiamiento público a la educación superior se encuentra sujeto a una serie de tensiones, que no se circunscriben solamente a las últimas dos décadas, algunas provienen de debates de los 70.

La principal tensión se establece en función de lo que algunos denotan como el carácter regresivo del subsidio público que se brinda a la educación superior, donde se cuestiona que se otorguen recursos públicos a los jóvenes que cursan este tipo de estudios siendo que, en su mayoría, provienen de los sectores medios y altos de la sociedad. Asimismo, en el marco de la teoría del capital humano se cuestiona que se beneficie a los que dentro de poco (al concluir sus estudios profesionales) obtendrán ingresos económicos superiores a los demás trabajadores. En todo caso, la postura que se deriva de estos planteamientos es que los individuos paguen por la educación que reciben.

Por otro lado, están quienes centran los debates en el carácter de la educación como un bien público o semi-público, en tanto que la educación genera beneficios que se extienden más allá del sujeto que recibe la educación (tales como mayor renta, prestigio, etcétera), y produce lo que en economía se denota como externalidades sociales. Es decir, beneficios que se derivan de la educación y que afectan positivamente a la sociedad en su conjunto (formación de profesionales requeridos por la sociedad, desarrollo e innovación de los procesos productivos, formación de funcionarios públicos, etcétera).

Actualmente, en lo que se ha llamado la sociedad del conocimiento, en la que se destaca el valor y ventajas competitivas que genera el conocimiento en el ámbito económico, hay un consenso sobre la urgente necesidad que tienen los países de invertir en sus sistemas de educación superior, si no quieren quedarse rezagados en esta competencia económica, lo que redundaría directamente en sus niveles de desarrollo y de bienestar de la población. En este caso, la postura resalta el valor social de la educación superior como un bien público.

Pero, si bien, hay consenso en la necesidad de contar con una fuerza de trabajo altamente calificada para afrontar los retos de la competitividad económica, no lo hay en cuanto la procedencia de los recursos (públicos o privados) para financiar a la educación superior. Bajo la preeminencia del pensamiento neoliberal, hay quienes consideran que la educación superior debería financiarse de los que reciben la educación, dado que los mayores ingresos económicos que recibirán en el futuro constituyen un poderoso aliciente que mantendrá alta la demanda por estudios de educación superior y no se presentarán déficits al respecto. Por otro lado, hay quienes asumen la responsabilidad del Estado de financiar a la educación superior tanto por los beneficios sociales que genera (externalidades), para evitar un déficit de profesionistas que estanque el desarrollo (menor demanda debido al alto costo de este tipo de educación), o bien, para evitar una clara segregación social, entre quienes pueden pagar por la educación que reciben y quienes no pueden hacerlo. A nivel mundial, usualmente, los países han optado por sistemas que combinan en distintas proporciones la participación de los sectores público y privado en la oferta de la educación superior. No obstante, considerando que los países con una mayor participación del sector privado, tienden por un lado a generar una mayor segregación social entre quienes pueden y no pueden asumir los costos de este tipo de educación, así como al hecho de que, dichos países, terminan por canalizar recursos públicos a las instituciones privadas a través de diversos mecanismos (sea a través de programas de créditos estudiantiles subsidiados, programas de becas a estudiantes para cursar estudios en IES privadas –*voucher*–, condonación de impuestos o regulaciones laxas a las IES privadas, etcétera), es que se considera la necesidad de mantener el compromiso del Estado con el financiamiento de la Educación Superior Pública, dado que es el medio para evitar una clara segregación social.

## Referencias

- Cepal (2005). Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Cepal. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13107/1/S0510010\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13107/1/S0510010_es.pdf) (consulta: 09/06/2018).
- Del Val Blanco, Enrique, Héctor Hernández Bringas, Gustavo Ramos Fuentes, Héctor Ramírez del Razo, Rubén Antonio Miguel, Aníbal Gutiérrez Lara y Alejandro Márquez Jiménez (2012). “Financiamiento de la educación, ciencia, tecnología, innovación y cultura (ECTIC) con visión de Estado”. En José Narro Robles, Jaime Martuscelli Quintana y Eduardo Bárzana García (Coords.), *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*. México: UNAM, pp. 371-410.
- Fundación Ethos (2013). ¿Cómo gastar mejor para crecer? Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal. México: Fundación Ethos. Disponible en: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/C%C3%B3mo\\_Gastar\\_mejor\\_para\\_crecer.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/C%C3%B3mo_Gastar_mejor_para_crecer.pdf) (consulta: 09/06/2018).
- Márquez Jiménez, Alejandro (2015). “Editorial: Debates sobre el gasto educativo en México ¿Absolutos o relativos?”, *Perfiles Educativos*, vol. XXXVII, núm. 148, pp. 3-14.
- Maza, Enrique (1988, 22 de octubre), “Obra de Ernesto Meneses, hasta 1964”, *Proceso*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/151605/obra-de-ernesto-meneses-hasta-1964> (consulta: 8 de junio de 2017).
- Mexicanos Primero (2013). (Mal) gasto educativo. Estado de la educación en México 2013. México: Mexicanos Primero. Disponible en: [http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto\\_estado-de-la-educacion-en-mexico\\_2013.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf) (consulta: 09/06/2018).
- México Evalúa (2011). ¿Gastamos para mejorar? 10 puntos para entender el gasto educativo en México. Consideraciones sobre su eficiencia. México: México Evalúa. Disponible en: [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX\\_EVAL-INHOUS-GASTO\\_EDU-LOW.pdf](http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX_EVAL-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf) (consulta: 09/06/2018).
- Robles Vásquez, Héctor V. (2007). “El Sistema de Indicadores Educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”. En INEE, Seminario Internacional de Indicadores Educativos. Conceptos, Metodologías y Experiencias para la Construcción de Sistemas de Indicadores Educativos (Memorias). México: INEE, pp. 57-74. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/224/P1C224.pdf> (consulta: 04/06/2018).



## Financiamiento y educación superior

Participación de *Javier Mendoza Rojas*<sup>84</sup>

¿Qué elementos de las políticas públicas de financiamiento para la educación, establecidas hace más de dos décadas, consideran que pueden ser rescatados, cuáles debieran replantearse y cuáles eliminarse? ¿Por qué razones y con qué finalidades?

En esta pregunta haré dos comentarios y me referiré, fundamentalmente, al financiamiento de la educación superior. Primero: se requiere revisar a fondo la política de financiamiento educativo del Estado mexicano. Se incumple, desde el punto de vista legal, con lo establecido en el Artículo 25 de la Ley General de Educación de destinar — cuando menos — el 8% del PIB a la educación por parte de los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios), lo cual ha tenido como consecuencia que las escuelas e instituciones públicas de todos los niveles enfrenten grandes rezagos en materia de infraestructura y para su operación regular.

Las carencias en materia de financiamiento han sido ampliamente documentadas por diversos actores, entre ellos el INEE en sus más recientes documentos: el “Informe 2018 de la educación obligatoria” (INEE, 2018a) y “Educación para la democracia y el desarrollo de México” (INEE, 2018b), así como por la ANUIES (2018) en su documento “Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México”, presentado en mayo a los candidatos a la presidencia de la República”.<sup>85</sup>

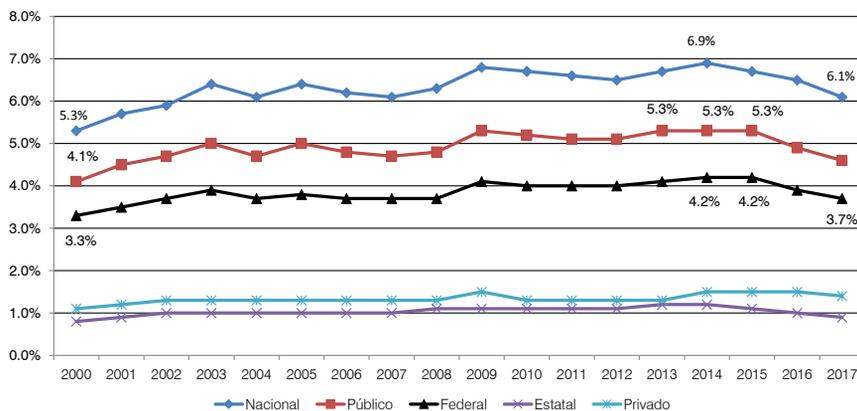
Estamos lejos de alcanzar lo establecido en la Ley, y se puede decir que el financiamiento ha sido errático e inconsistente (Gráfica 1). Con los datos de la cuenta pública 2017 (SHCP, 2018) y de las cifras más actualizadas del PIB publicadas por el INEGI (2018), se constata que en 2017 la inversión en educación realizada por el Estado solo alcanzó el 4.6% del PIB, habiéndose desplomado la inversión que se alcanzó en 2013, 2014 y 2015, la más elevada en la historia como proporción del PIB (5.3%). La situación crítica de las finanzas públicas a partir de ese año como resultado de la baja en los precios

<sup>84</sup> Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>85</sup> Y presentado en agosto al licenciado López Obrador, presidente electo.

del petróleo, entre otros factores, ha repercutido en una evolución negativa en el financiamiento educativo.

GRÁFICA 1  
GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000-2017



Fuente: Elaboración propia con base en Quinto Informe de Gobierno, Anexo “Gasto Nacional en Educación”; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017, e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Entre los principales retos que tendrá que afrontar el nuevo gobierno será el de atender las carencias de recursos económicos del sistema educativo nacional, a la vez de establecer una política de financiamiento con visión de largo plazo para la futura expansión del sistema, principalmente en los niveles de educación media superior y superior, ya que serán los que tendrán las mayores presiones sociales para el ingreso de la población demandante.

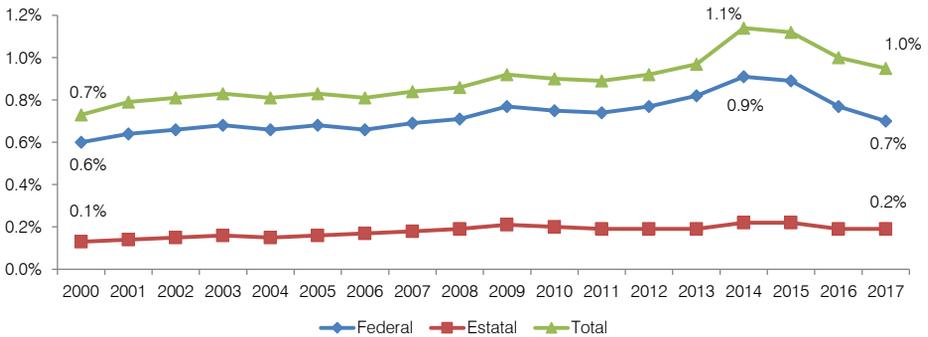
Sin embargo, el mayor reto será contar con los recursos públicos necesarios para la atención tanto de los requerimientos educativos como de los otros sectores, frente a un panorama restrictivo de las finanzas públicas. Tan solo para alcanzar el 8% del PIB en educación, se requeriría incrementar en 73% el presupuesto público destinado a este sector: con datos de 2017, se tendría que pasar de un billón de pesos a 1.7 billones, esfuerzo a todas luces inalcanzable al corto plazo.

Los candidatos han señalado en la campaña que ampliarán los recursos de programas sociales como son las becas, apoyos a mujeres y a adultos mayores, además de que se fortalecerá el financiamiento a educación y a ciencia y tecnología, pero también han dicho que no se aumentarán impuestos, ni se recurrirá a mayor deuda pública. Tampoco se espera un

crecimiento económico mayor al de los últimos años, por lo que tendrá que mejorar la calidad del gasto público en todos los órdenes. Cabe señalar que de cada cien pesos del gasto programable, 20 se destinan a educación, con lo que el margen de maniobra para disponer de mayores recursos públicos es sumamente escaso.

Entrando en materia de financiamiento de la educación superior, existe una insuficiencia de recursos públicos, al igual que los otros niveles educativos. En el periodo 2000 a 2017, el gasto público como porcentaje del PIB (gasto federal y estatal), alcanzó en 2014 el más alto valor (1.14%), mientras que para 2017 bajó al 0.95% (Gráfica 2). Al igual que para todo el gasto educativo, hay un retroceso frente a un sistema en expansión. Se aprecia que la tendencia de crecimiento del gasto sufrió un quiebre en 2015.

GRÁFICA 2  
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR \* COMO PORCENTAJE DEL PIB



\* Comprende el gasto en las subfunciones de educación superior y posgrado. No considera el gasto en la función Ciencia, Tecnología e Innovación.

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Segundo comentario: El esquema vigente de financiamiento de la educación superior pública está agotado y tiene que ser replanteado con la participación de los diversos actores involucrados: autoridades educativas y hacendarias, instituciones de educación superior, académicos y sociedad civil.

Dos de los principales problemas de financiamiento, reiteradamente señalados, son la falta de certeza presupuestal y la opacidad de la asignación. La determinación del presupuesto tiene un carácter anual y su aprobación

depende de múltiples factores que se ponen en juego. El monto anual de recursos públicos de las IES está sujeto a coyunturas económicas y políticas, a la voluntad de distintos actores en el plano federal (SEP, SHCP, diputados federales) y en el estatal (gobernadores y diputados locales). Anualmente los rectores se ven forzados a participar en una arena de negociaciones con resultados inciertos. Existe un amplio margen a las decisiones subjetivas de los actores políticos involucrados.

Considero, además, que el esquema de financiamiento está agotado por la forma como se ha condicionado a la evaluación y por la política de “pago por mérito” a los académicos durante casi tres décadas. Al igual que en otros países, México fue transitando de un modelo de financiamiento inercial y políticamente negociado, a otro basado en el desempeño institucional y personal, medidos a través de múltiples y redundantes procesos de evaluación en el ámbito de las instituciones, de los programas educativos, del personal académico y de los estudiantes. Sin embargo, por sus efectos, este esquema requiere ser rediseñado para que responda a los requerimientos de los procesos académicos en materia de docencia, investigación y extensión académica.

A lo largo del periodo, a los primeros fondos de financiamiento extraordinario establecidos en la década de los noventa del siglo pasado, se fueron sumando otros fondos, como resultado de las negociaciones realizadas entre diversos actores en la Cámara de Diputados durante los procesos anuales de revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para 2010 se llegaron a tener más de una decena de fondos, los cuales se fueron compactando a través de su fusión o desaparición, hasta contar con cinco de ellos en 2018. Actualmente el subsidio extraordinario representa alrededor del 5% del subsidio ordinario de las universidades públicas estatales, tecnológicas, politécnicas e interculturales, y por los recortes presupuestales practicados en los cuatro últimos años, su participación ha venido disminuyendo (SHCP, 2018).

A continuación, señalo algunos de los problemas para la gestión y operación de este esquema de financiamiento:

Cada año se tiene incertidumbre sobre la continuidad de los fondos, sobre sus montos y sobre los ajustes que sufrirán a lo largo del año. Baste señalar que en cuatro años, de 2015 a 2018, el recorte acumulado a programas

extraordinarios, respecto del monto aprobado al inicio del periodo, ha sido de más de 22 mil millones de pesos y que para 2018 el monto aprobado equivalió a la tercera parte del presupuesto aprobado en 2015 (ANUIES, 2018).

También se han observado otros problemas: una excesiva burocratización y un elevado costo de transacción para disponer de los recursos; la carencia de visión de largo plazo para su gestión; el carácter no regularizable y su disociación con el proyecto de desarrollo de las universidades. Además, frente al cúmulo de disposiciones legales, administrativas y contables para el ejercicio presupuestal y la rendición de cuentas, se advierte que este esquema trastoca los procesos internos de planeación, programación y distribución del presupuesto de las universidades y merma la autonomía que tienen para la determinación del destino de los recursos.

Por su parte, ante la política de contención salarial, los estímulos al personal académico representan una elevada proporción de sus ingresos, con los consecuentes problemas para la estabilidad del trabajo académico, el retiro y la renovación del personal.

Por ello, se requiere una revisión de este esquema, con el propósito de dar suficiencia y certeza al financiamiento. Por un lado, revisar la vinculación entre financiamiento y evaluación, considerando los múltiples cuestionamientos que se han formulado desde las comunidades académicas y desde las propias autoridades institucionales; por otro lado, si bien las prácticas de rendición de cuentas han abonado a la mayor transparencia y responsabilidad social de las universidades, se aprecian redundancias, duplicidades y excesivas cargas administrativas que distraen a las instituciones y a los académicos de sus tareas sustantivas. Además, es indispensable revisar el andamiaje jurídico existente, puesto que existen fuertes tensiones entre la autonomía universitaria reconocida por el artículo tercero de la Constitución y varias disposiciones para el ejercicio presupuestal.

¿De qué manera y en qué dimensiones incide el financiamiento público en la reproducción de la desigualdad educativa? Por ejemplo, ¿cómo atender el problema de la inequidad en el gasto por alumno que cruza todos los niveles y tipos educativos?, ¿cómo hacer de la distribución del financiamiento —federal, estatal y municipal— una estrategia de igualdad?

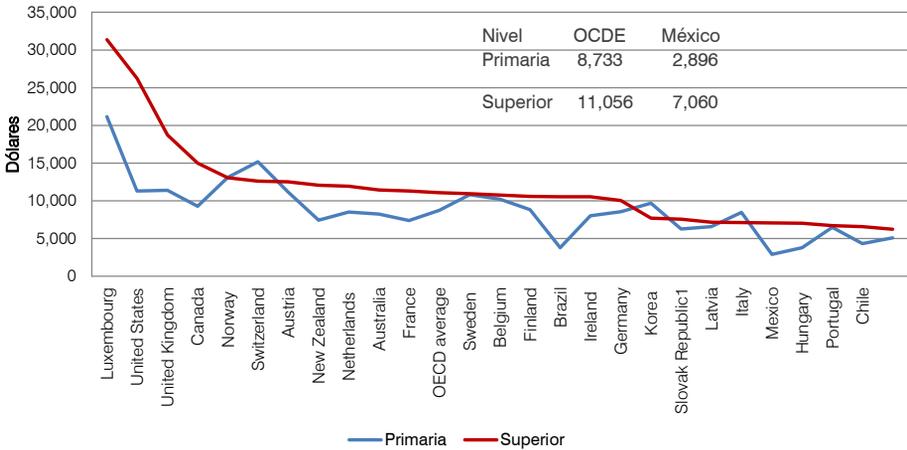
Con relación a esta pregunta cabe señalar que la comparación del indicador “gasto por alumno” entre niveles educativos y entre subsistemas institucionales debe ser considerada en su complejidad y tomada con cautela, ya que por sí misma no da cuenta de la inequidad existente en materia presupuestal. Es el caso de la comparación del gasto por alumno entre los distintos tipos y niveles educativos, y tocante a educación superior, entre las universidades federales, las universidades públicas estatales y las instituciones tecnológicas.

De acuerdo con la información presentada en el *Panorama Educativo* de la OCDE publicado en 2017, que utiliza información de 2014, la brecha del gasto por alumno entre los niveles educativos en México es mayor a la existente en la OCDE. Esta comparación suele utilizarse para argumentar la necesidad de otorgar mayores recursos a la educación básica y disminuirlos a la educación superior. Sin embargo, es necesario insistir que si bien deben revisarse las políticas de asignación del gasto desde el criterio de equidad educativa, los costos de operación en la educación superior son más elevados que en la básica dada la alta especialización del equipamiento y la infraestructura requeridos en la formación profesional y la investigación científica y, sobre todo, considerando que la educación superior y la media superior serán los tipos que tendrán mayor crecimiento en los próximos años.

Considero que es más revelador el rezago del financiamiento educativo en todos los niveles si comparamos el gasto por alumno que se destina en términos reales: mientras que en el promedio de los países de la OCDE el gasto por alumno en primaria es de cerca de 9 mil dólares y en educación superior, sin considerar la inversión en ciencia y tecnología, de 11 mil dólares, en México se invierten cerca de 3 mil y 7 mil dólares respectivamente (OCDE, 2017). Esto evidencia el enorme retraso que tenemos en todo el Sistema Educativo Nacional (Gráfica 3).

GRÁFICA 3

GASTO POR ESTUDIANTE EN EDUCACIÓN BÁSICA Y SUPERIOR  
PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE (DÓLARES AMERICANOS EQUIVALENTES A PPPs)



Fuente: OCDE, Education at a Glance 2017.

La política educativa que se implemente en el siguiente gobierno, incluso en escenarios restrictivos de las finanzas públicas, deberá considerar como un elemento estratégico el incremento de recursos para todos los tipos y niveles educativos, dando prioridad a la inversión, la cual es muy baja no solo respecto de los países de la OCDE (los cuales invierten tres veces más), sino principalmente ante las condiciones de deterioro de la infraestructura educativa y las malas condiciones con que operan los planteles en los distintos niveles educativos.

Además, la política que se diseñe deberá incidir a mayor velocidad en la equidad entre regiones geográficas, dando atención prioritaria a las de mayor atraso y marginación, así como en la mejor articulación de los distintos tipos y niveles educativos, pero sin descuidar unos para fortalecer otros.

Para educación superior, de la simple comparación del gasto por alumno sin considerar los costos de las distintas funciones que realizan determinadas instituciones (no solo docencia sino también investigación, difusión de la cultura y extensión académica), se pueden extraer conclusiones sesgadas.

Es el caso cuando se compara el presupuesto público unitario de la UNAM (alrededor de 118 mil pesos por alumno), con el promedio de las universidades públicas estatales (56 mil pesos) o el de las universidades tecnológicas y politécnicas (24 mil pesos). Con mucho, la UNAM realiza actividades que van mucho más allá de la docencia y ninguna otra institución se compara con su capacidad de investigación científica y humanística, en tanto en un amplísimo segmento de planteles de educación superior solamente se realizan actividades de formación profesional.

Sin embargo, es evidente que el esquema de financiamiento de la educación superior es inequitativo; ello se ve en la asignación del subsidio ordinario a instituciones semejantes, como es el caso de las universidades públicas estatales, cuyo subsidio por alumno anual oscila entre 34 mil y 128 mil pesos (ANUIES, 2018). 16 universidades estatales, de las 34 existentes, tienen un subsidio por alumno por debajo de la media nacional, entre las cuales se encuentran varias de las que se han declarado en situación de insolvencia financiera desde el año pasado y están negociando con la SEP y con la SHCP un programa de rescate. Los rectores han advertido que la inequidad en la asignación del subsidio ordinario a las universidades está asociada a la opacidad presupuestal, a su carácter anual y la inexistencia de criterios acordados entre todos los actores participantes.

La inequidad también se refleja en la distinta participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales. En el caso de las universidades públicas estatales, mientras el subsidio estatal de seis de ellas representa el 50% del subsidio público, en cinco es inferior al 15% (SEP, 2017). Incluso, a lo largo de los años, ha sido frecuente el incumplimiento de varios estados en el financiamiento de sus universidades. En la actualidad, algunas continúan negociando a nivel local que se les asignen los recursos que no les fueron entregados en años anteriores.

Para avanzar hacia una mayor equidad en el financiamiento, habrá que dar mayores apoyos a las instituciones de educación superior que se encuentran en las regiones y los estados con mayor atraso en los indicadores de desarrollo económico, pobreza, marginación y educación; entre otras medidas, será necesario diseñar una estrategia de apoyo a los estados que tienen la tasa

bruta de cobertura más baja en el país: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán, Tlaxcala, Quintana Roo y Guanajuato, los cuales están por debajo del 30%, cuando el indicador a nivel nacional alcanza el 38.4%, y se han propuesto metas de cobertura del orden del 60% para los próximos 12 años, tal como se plantea en el reciente documento presentado por la ANUIES a los candidatos a la presidencia de la República (ANUIES, 2018).

También deberán fortalecerse de manera significativa los programas de becas y apoyos dirigidos a los estudiantes pertenecientes a los deciles de menores ingresos, a las mujeres y a los grupos vulnerables. No es de ningún modo justificable que el programa presupuestario para la inclusión y la equidad educativa en el nivel de educación superior cuente solamente con 50 millones de pesos para 2018 y haya sufrido fuertes recortes, al igual que otros programas, en los últimos cuatro años. Frente a los retos de la inclusión y la equidad deberán canalizarse más recursos, bajo una estrategia que considere acciones afirmativas para los estudiantes más desfavorecidos. También deberá actualizarse el monto de las becas, las cuales han perdido el valor que tenían en el año 2001 cuando se estableció el PRONABES.

¿En dónde sugerirían a los candidatos que debieran poner el énfasis para establecer una política consistente de inversión educativa que atienda los problemas que han señalado en las respuestas anteriores?

En materia de financiamiento de la educación superior, en las últimas dos décadas se han formulado diversas propuestas por las universidades agrupadas en la ANUIES, sin que se hayan observado cambios de fondo en el esquema de asignación presupuestal.

En este segmento presento diez sugerencias a los candidatos y a sus equipos en los temas educativos y hacendarios:

1. Acordar una política de Estado para el financiamiento de la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI). Los criterios que deberían orientar esta política son los de institucionalización, suficiencia, equidad, eficiencia, transparencia y reconocimiento al desempeño institucional. Para el establecimiento de dicha política considero centrales estas cuatro propuestas:

- a. Alcanzar en el mediano plazo (2030) una inversión pública en educación superior equivalente al 1.5% del PIB. Esta meta contempla el presupuesto federal y estatal destinado a las sub funciones de educación superior y posgrado y a la función de ciencia y tecnología.
- b. Establecer un acuerdo para la corresponsabilidad y la concurrencia de la federación, estados y municipios para el financiamiento.
- c. Formular la Ley General de Educación Superior (la actual Ley para la Coordinación de Educación Superior data de 1978), y establecer las disposiciones para el financiamiento, entre ellas: que el Estado reconozca al gasto en educación superior y en CTI como una inversión estratégica para el desarrollo del país; que el presupuesto que cada año se destina a las IES no sea inferior al del año inmediato anterior y que se los presupuestos destinados a tal fin estén protegidos de ajustes presupuestales.
- d. Tener la posibilidad de contar con presupuestos plurianuales en educación superior.

2. Para lo anterior, se considera necesario establecer una nueva arquitectura institucional para la planeación, coordinación y gobernanza del sistema de educación superior, con el establecimiento un Consejo Nacional de Educación Superior que cuente con la representación de las IES, de las autoridades educativas y de los actores relacionados con este tipo educativo. En su seno se realizarían los trabajos para el acuerdo de la política de Estado. En el ámbito estatal, se requiere del fortalecimiento de las instancias locales de planeación como son las COEPES.

3. Revisar los criterios y procedimientos para la determinación del presupuesto ordinario de las universidades, con el reconocimiento del costo real de la plantilla de personal y de los gastos de operación, a fin de ligar el presupuesto público a los planes de desarrollo institucional. Para ello, las universidades deberán tener una participación activa en todo el proceso presupuestal e interactuar de manera efectiva con las autoridades educativas en los ámbitos estatal y federal.

4. Acordar una nueva estrategia para que los fondos sometidos a concurso efectivamente tengan un carácter extraordinario y estén alineados con el desarrollo ordinario de las universidades, además de simplificar los trámites

y procedimientos para el ejercicio de los recursos a fin de reducir la pesada carga administrativa. En un nuevo esquema para estos fondos, la autonomía patrimonial de las universidades, reconocida en la fracción VII del Artículo Tercero Constitucional, deberá quedar salvaguardada.

5. Revisar la política de pago por mérito y de estímulos a la productividad para el personal académico (SNI y carrera docente, primas al desempeño), y acordar con la SHCP una estrategia para el incremento a los salarios base y un mejor equilibrio entre salario y estímulos.

6. Diseñar una estrategia para el retiro y la renovación del personal académico. Es de la máxima prioridad atender con visión de largo plazo el problema de las pensiones, particularmente para el caso de las universidades públicas estatales, y diseñar nuevas estrategias y programas para capitalizar los fondos de pensiones.

7. Ante la grave situación financiera por la que atraviesan distintas universidades públicas estatales, es necesario establecer un programa de rescate inmediato, con la concurrencia de todos los actores (gobierno federal, gobiernos estatales, autoridades universitarias y sindicatos) y con compromisos claros de cada uno de ellos.

8. Frente al deterioro de la infraestructura y de los equipos con que operan un gran número de planteles de educación superior, se requiere de un programa de apoyo para la renovación del equipamiento de los espacios académicos, laboratorios y talleres, con prioridad en las instituciones y los subsistemas con mayores rezagos. El Fondo de Aportaciones Múltiples y el programa Escuelas al CIEN deberá ser revisado para el fortalecimiento de la infraestructura de las IES públicas.

9. Para el alcance de las metas de cobertura que se establezcan en la próxima administración, se deberá contar con los recursos públicos suficientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los presupuestos de cada Estado. Se sugiere que al inicio de la administración se diseñe, en el seno del Consejo Nacional de Educación Superior propuesto y en el Consejo del Sistema Nacional de Educación Media Superior que ya opera, un gran programa nacional de ampliación de la oferta educativa de tipo medio superior y superior, con su correspondiente programación presupuestal de carácter plurianual.

10. Revisar el entramado jurídico relacionado con el ejercicio presupuestal, a fin de simplificar procesos y rendir cuentas de manera menos burocrática. Para ello habrá que trabajar con las instancias fiscalizadoras (en el ámbito federal con la Auditoría Superior de la Federación y con la Secretaría de la Función Pública), para que los procesos de fiscalización a las universidades autónomas consideren su naturaleza académica y las disposiciones legales relacionadas con la autonomía.

11. Fortalecer la cultura de apertura, transparencia y rendición de cuentas en todas las instituciones públicas de educación superior. En el marco de una nueva política de financiamiento, deberá mejorar la calidad del gasto educativo. En ningún caso se deberán celebrar contratos entre universidades públicas y dependencias gubernamentales que den pie a actos de corrupción o a opacidad en el ejercicio de los recursos.

### ¿Cuál debería ser el compromiso del Estado para el financiamiento de la educación superior y el desarrollo de la ciencia y la tecnología?

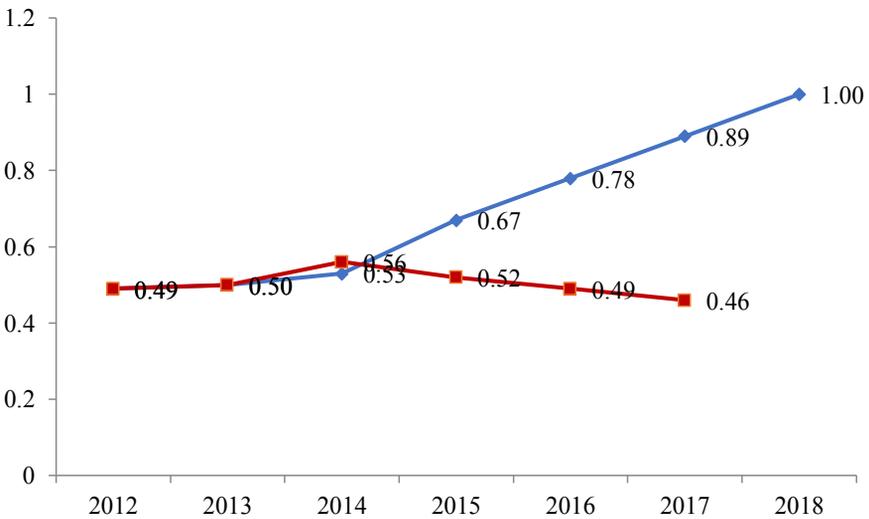
Con relación al financiamiento público a ciencia y tecnología, el artículo 9bis de la Ley de Ciencia y Tecnología (adicionado en 2004), establece que “el monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país”. Nuevamente, ante el incumplimiento de una disposición legal referida al financiamiento, y el poco avance de la política en la materia, en 2012 la comunidad científica realizó un ejercicio colectivo coordinado por la UNAM y que se plasmó en el documento “Hacia una agenda nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación” que fue presentado a diferentes actores políticos y a los tres poderes de la Unión. En materia de financiamiento la “agenda” propuso alcanzar en 2018 la meta establecida en la Ley, pero con aportaciones del sector público y del sector privado, el cual debería incrementar su participación.

Enrique Peña Nieto, en su calidad de presidente electo en 2012, se comprometió con la comunidad científica a lograr estas metas, las cuales quedaron plasmadas en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e

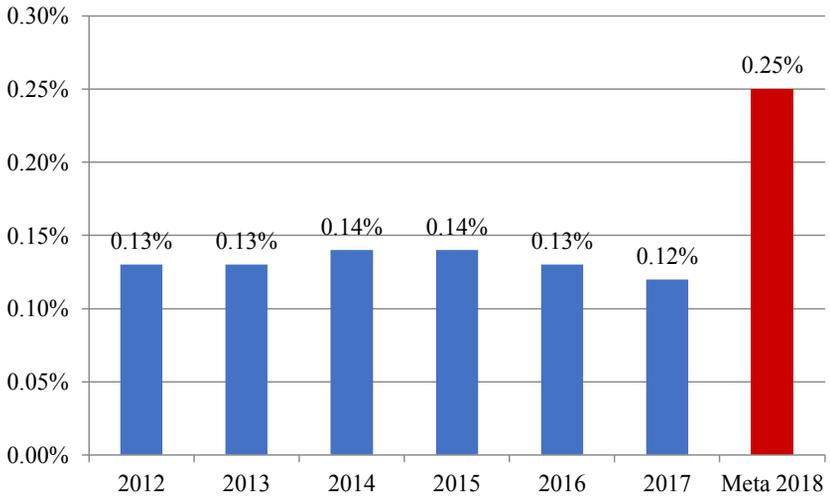
Innovación (PECITI) 2014-2018. Sin embargo, tanto el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) ejercido como la inversión privada estuvieron muy lejos de las metas planteadas: solo los dos primeros años de la administración creció el gasto federal en Ciencia y Tecnología, mientras que las empresas disminuyeron su participación en el gasto, con lo cual para 2017 el GIDE cayó del 0.49 al 0.46% del PIB, casi la mitad del escenario planteado en el PECITI. El alcance de la meta del 1% sigue estando pendiente.

Lo mismo ocurrió con relación al gasto en ciencia y tecnología ejercido por las instituciones de educación superior. En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se estableció como meta alcanzar en 2018 0.25% del PIB, pero a lo largo del sexenio prácticamente no varió el indicador, el cual se situó en 2017 en 0.13% (Gráficas 4, 5 y 6).

GRÁFICA 4  
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EXPERIMENTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB,  
2012-2018

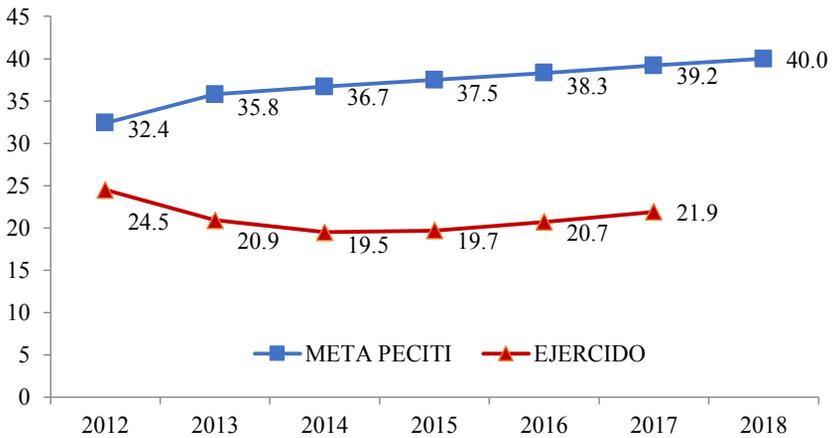


GRÁFICA 5  
GIDE EN IES REPECTO AL PIB



Fuente: elaboración propia con datos de Quinto Informe de Gobierno, septiembre de 2017.

GRÁFICA 6  
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EMPRESARIAL EN EL GIDE



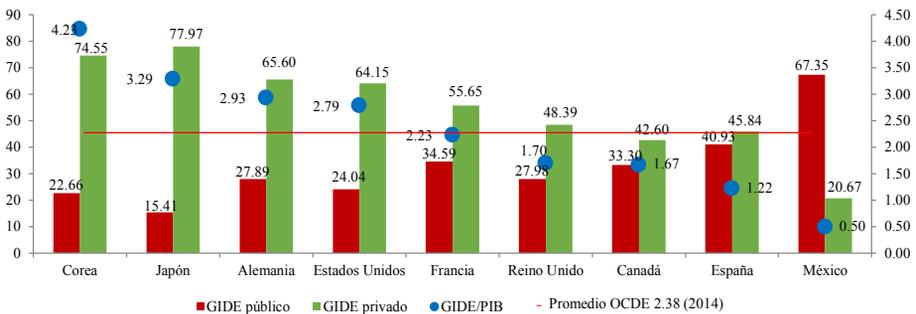
Fuente: elaboración propia con datos de Quinto Informe de Gobierno, septiembre de 2017.

La promesa de convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en un elemento estratégico para el desarrollo nacional — recurrente en el discurso de los gobernantes tanto en la actual administración como en las anteriores —, ha estado lejos de ser cumplida. Los candidatos a la Presidencia de la República han coincidido en la importancia de fortalecerla, pero ninguno de ellos tiene posicionamientos claros al respecto. El reto será traducir los discursos de apoyo en programas de gobierno con estrategias orientadas por una visión de largo plazo (al 2030 o al 2050), para insertar al país en lo que se conoce como sociedad del conocimiento, de la información y de la innovación. Ante la experiencia de los últimos decenios en la materia, se requiere de un compromiso del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, de los empresarios y de los diversos actores de la sociedad civil.

Considero que el siguiente gobierno deberá retomar la meta de alcanzar el 1% del PIB en la inversión en CTI. Otros países han realizado transformaciones importantes al incrementar sustantivamente la inversión en este rubro. Los países de la OCDE invierten en promedio el 2% del PIB, y otros un porcentaje mucho mayor, como Corea (4.2%), Japón (3.3%), Alemania (2.9%) y Estados Unidos (2.8%). Algunos países de América Latina invierten más que el nuestro con relación al PIB, como son Brasil, Argentina y Costa Rica, y si nos comparamos con los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), estamos en el lugar más bajo en inversión (Gráficas 7 y 8).

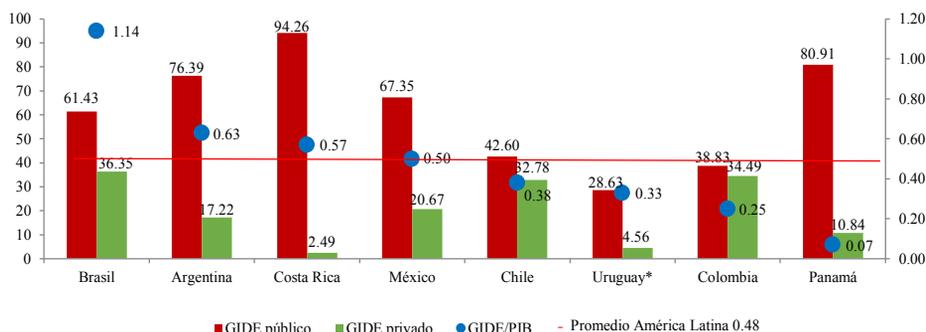
GRÁFICA 7

EL GIDE EN PAÍSES SELECCIONADOS MIEMBROS DE LA OCDE



Fuente: Tomado de CONACYT, Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2016

GRÁFICA 8  
EL GIDE EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Tomado de CONACYT, Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2016

Al igual que hace seis años, la comunidad científica y tecnológica del país, bajo la coordinación de la UNAM, ha venido actualizando la agenda nacional de CTI, y próximamente presentará sus propuestas a los diferentes actores políticos del país. Esta agenda actualizada deberá ser considerada al momento de la elaboración del siguiente programa. Cabe señalar que actualmente está en el Congreso una iniciativa de reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología, que propone avanzar en la construcción de una política pública de Estado, con una visión de largo plazo. Al igual que en educación superior, en el ámbito de la CTI se requerirá contar con nuevos instrumentos legales para acelerar la transición del país hacia la sociedad de conocimiento.

## Referencias

ANUIES (2018). *Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, México, ANUIES. Disponible en: [http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION\\_Y\\_ACCION\\_2030.pdf](http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf) (consultado el 18 de agosto de 2018).

CONACYT (2014). *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018*, México, CONACYT. Disponible en: <http://www.siiicyt.gob.mx/index.php/>

normatividad/nacional/631-3-programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2014-2018/file (consultado el 6 de junio de 2018).

CONACYT (2017). *Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2016*, México, CONACYT. Disponible en: <http://www.siiicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-general-del-estado-de-la-ciencia-tecnologia-e-innovacion/informe-general-2016/3835-informe-general-2016/file> (consultado el 14 de junio de 2018).

INEGI (2018). *Banco de Información Económica*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (consultado el 5 de junio de 2018).

INEE (2018a). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, México, INEE.

INEE (2018b). *Educación para la democracia y el desarrollo de México*, México, INEE.

Ley General de Educación. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf) (consultado el 1 de junio de 2018).

Ley de Ciencia y Tecnología. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242\\_081215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_081215.pdf) (consultado el 8 de mayo de 2018).

Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/182.pdf> (consultado el 8 de mayo de 2018).

OCDE (2017). *Education at a Glance 2017. Indicators*. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm> (consultado el 3 de junio de 2018).

Presidencia de la República (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/> (consultado el 6 de mayo de 2018).

SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, en Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/253/1/images/prprogra\\_sectorial\\_educacion\\_2013\\_2018.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/253/1/images/prprogra_sectorial_educacion_2013_2018.pdf) (consultado el 8 de junio de 2018).

SEP (2017). *Convenios Marco de Colaboración SEP-Ejecutivo Estatal-Universidad, y anexos de ejecución*.

SHCP (2018). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Cuenta\\_Publica](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica) (consultado el 3 de junio de 2018).

**XIII**

**Sociedad, economía y políticas  
de ciencia y tecnología**





## Sociedad, economía y políticas de ciencia y tecnología

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,  
UNAM, CDMX, 1 de junio, 2018.

### Presentación

*Alejandro Canales Sánchez*<sup>86</sup>

En el campo de la ciencia y la tecnología, como en otros ámbitos, el diagnóstico ha sido relativamente reiterado desde hace décadas: hace falta incrementar las capacidades del sector en el país; es necesaria una mayor inversión en este terreno; existe un alto dinamismo pero está muy concentrado; la descentralización institucional y regional se tiene que profundizar; es importante fomentar una mayor vinculación de la ciencia y la tecnología con los problemas nacionales; debe ser altamente competitiva e internacional; se requieren ajustar los criterios y mecanismos de evaluación. Estos y otros elementos de diagnóstico se han repetido una y otra vez.

Al mismo tiempo, se ha insistido en el papel del conocimiento y del sistema científico y tecnológico para impulsar la economía, el desarrollo nacional y el bienestar social. A lo largo de los diferentes periodos de gobierno, desde que se instauró la normatividad sobre planeación nacional, se modifican normas, se elaboran planes, programas sectoriales, estrategias y acciones para consolidar las actividades científicas y tecnológicas, así como para alentar su contribución al desarrollo de la economía nacional. Aunque se han registrado avances, invariablemente, al término de cada sexenio, los resultados quedan por abajo de las expectativas que se tenían al comienzo de ese periodo.

En estos términos, en las contribuciones de las páginas siguientes se podrán encontrar algunas respuestas a cuatro interrogantes específicas. En conjunto, derivadas del conocimiento acumulado, la literatura especializada, así como de la investigación sistemática realizada en el área, se precisan tópicos centrales del sistema científico y tecnológico, también se apuntan aspectos críticos y plantean algunas propuestas. En primer lugar, está un examen y ponderación

---

<sup>86</sup> Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

de las ideas e iniciativas en materia de ciencia y tecnología que proponen distintas fuerzas políticas en su búsqueda de las preferencias electorales de los ciudadanos. En segundo lugar, a pesar de que se ha reiterado un eventual inventario sobre los principales problemas del sector, también se anotan las dificultades más apremiantes que afronta el sistema científico y tecnológico, conforme las consideraciones, orden y apreciaciones particulares.

Después, en tercer lugar, está la interrogante sobre el complicado asunto del financiamiento para investigación y desarrollo tecnológico. Un aspecto que se ha planteado desde los años ochenta, forma parte de la norma con indicadores específicos, pero simplemente no se ha logrado cumplir. En las contribuciones se pueden encontrar algunas explicaciones y también se pueden advertir algunas propuestas. Por último, se aborda el tema de la formación de recursos humanos de alto nivel. Una responsabilidad que comparten el sector educativo y el científico y tecnológico, pero que precisa un mayor esfuerzo y nuevas iniciativas.



Participación de *Alejandro Canales Sánchez*<sup>87</sup> y *Mery Hamui Sutton*<sup>88</sup>

## ¿Qué plantean los aspirantes a la presidencia de la República en materia de ciencia y tecnología?

Un primer aspecto que vale la pena destacar es la obviedad de que los tres principales contendientes en las elecciones de 2018 fueron propuestos por coaliciones de partidos y no por un partido político único. Esto es importante porque, al menos aparentemente, las plataformas electorales concilian posiciones de diferentes ideologías o principios y no está claro cuáles prevalecerán, especialmente en temas controvertidos (p.e. temas que plantean dilemas éticos) o en otros que no lo son, pero que tampoco están resueltos. La coalición “Por México al Frente” (PAN-PRD y MC) dice en su plataforma: “Los partidos políticos que integramos la Coalición no pretendemos mimetizarnos, ni renunciar a nuestra historia y principios, es decir, a nuestra identidad como organizaciones políticas autónomas. Pero sí estamos dispuestos, ante la situación de urgencia que vive el país, a poner por delante aquello que nos une” (pág. 4). El mismo caso se puede advertir en la coalición “Juntos haremos historia”. ¿Qué posición prevalecerá o sostendrán?

Un segundo aspecto es que en las plataformas electorales registradas de las coaliciones predominan las posiciones de los principales partidos que las proponen. Esto es: en la coalición “Por México al Frente” las propuestas de la plataforma son casi idénticas a las formuladas por el PAN, sólo que más breves; en la de “Todos por México”, predominan los planteamientos del PRI; y en la de “Juntos haremos historia” lo que es notable son los contenidos de Morena, los que aparecen en el “Proyecto de Nación 2018-2014”. Lo mismo ocurre en el caso de las propuestas sobre ciencia y tecnología. ¿Esto quiere decir que, más bien, se impondrán los principios del partido principal o no?

En tercer lugar, vale la pena señalar que, al menos por los contenidos que pronunciaron públicamente los candidatos, así como por la extensión y planteamientos de sus plataformas electorales, el tema de la ciencia y la tecnología no es de ninguna forma sobresaliente; tampoco lo es en la discusión pública. En unos y en otra lo que predomina es la preocupación por

<sup>87</sup> Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>88</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

el tema de la violencia, la corrupción, la desigualdad, las relaciones con otras naciones, entre otros aspectos. Si el tema de la educación no es exactamente una prioridad y lo ha acaparado principalmente la reforma educativa de esta administración, el de la ciencia y la tecnología, en términos generales, es todavía menos significativo.

En las propuestas que formulan los aspirantes tampoco se aprecian propuestas desagregadas y precisas, todavía menos un proyecto claro. La principal propuesta en materia de ciencia y tecnología y la coincidencia fundamental en las plataformas de los diferentes candidatos es en materia de inversión. No está mal, pero no es suficiente.

En el caso de la plataforma de la coalición “Por México al Frente” (PAN, PRD y MC), la que postula a Ricardo Anaya, planteó cinco ejes. Tiene una propuesta principal en materia de ciencia y tecnología, incluida en el cuarto eje y plantea que el propósito principal es “establecer una política de Estado que fomente la ciencia y la tecnología mexicanas, orientándola con visión estratégica a contribuir al desarrollo nacional” (pág. 34).

Además, como parte de esa política de Estado, destaca cuatro subpropuestas:

- Incrementar los presupuestos públicos destinados a la investigación científica y el desarrollo tecnológico, incluyendo programas de divulgación científica y técnica, dándoles continuidad a lo largo del tiempo”.
- Priorizar programas y proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico orientados al beneficio social.
- Consolidar una política de ciencia y tecnología de largo plazo, orientada a sectores estratégicos prioritarios y a proyectos socialmente significativos, mejorando el presupuesto asignado a esa área.
- Promover la vinculación entre la generación de conocimiento (los centros de investigación y el desarrollo científico y tecnológico) con los sectores productivos y con la sociedad.

La propuesta de una política de Estado para el sector es acertada, pero es un principio que desde hace casi dos décadas quedó en la ley. En el artículo 2 de la ley de ciencia y tecnología se anotan, “las bases de una política de Estado que sustente la integración del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología” como, entre otras, incrementar las capacidades científicas y tecnológicas, incluyendo la formación de investigadores; vincular la ciencia

básica y la innovación tecnológica; incorporar la innovación tecnológica al desarrollo productivo; impulsar áreas de conocimiento estratégicas para el país; fortalecer el desarrollo regional; y definir las “prioridades, asignación y optimización de recursos del Gobierno Federal para la ciencia y la tecnología en forma participativa”.

Entonces, como se puede advertir, la ley ya dice lo que podría incluir una política de Estado, lo que no se ha logrado es cómo ponerla en marcha y sostenerla. La propuesta de la plataforma electoral de la coalición “Por México al Frente” tampoco presenta algo novedoso ni un proyecto al respecto.

### ¿Cuáles son los problemas del sector científico y tecnológico más relevantes?

Sin duda, en nuestra opinión, uno de los principales problemas es el de la inversión en el sector. Y es un problema porque tiene amplias repercusiones para el crecimiento, la expansión y el fortalecimiento del sistema científico y tecnológico, tanto en lo que se refiere a un mayor volumen de instituciones académicas, como a mayor productividad en líneas de investigación científica y desarrollo experimental e, igualmente, a una mayor proporción de personas dedicadas a la actividad científica y tecnológica.

Desde el final de la administración anterior, en la agenda para el sector se anotaba: “Si México aspira a ser un país competitivo, el sistema debe crecer por un factor 10 y debe hacer suyo el llamado ‘ciclo de la innovación’ que, empezando por la ciencia y culminando en la innovación en el sector productivo, reconozca el crecimiento que cada actor debe tener.” (*Hacia una agenda nacional en ciencia, tecnología e innovación*, 2012, p. 23).

Otro problema es el de la concentración. Actualmente, el sistema está menos concentrado regional e institucionalmente que en el pasado, pero no significa que no esté todavía centralizado. Todavía hace falta un mayor desarrollo en las entidades federativas.

A mediados de los años ochenta, con las iniciativas que se llevaron a efecto de reforma del Estado, la descentralización recibió una atención especial, lo mismo que la desregulación y la transferencia de actividades al sector privado. A principios de los años noventa se integró el sistema de centros públicos de investigación y se impulsaron los sistemas regionales de investigación, con la idea de alentar la descentralización. Pero el avance era incipiente.

Desde el 2011, todos los estados ya cuentan con su respectivo consejo, aunque no todos tienen un programa sectorial ni un respaldo normativo y aquellos que sí lo tienen no han realizado el mismo esfuerzo por desarrollar las actividades científicas y tecnológicas. Si se atienden los indicadores usuales de las actividades científicas y tecnológicas, el panorama que se traza es el de las asimetrías y la desigualdad en el país: las entidades con las mejores posiciones son las de más alto desarrollo (Ciudad de México; Nuevo León; Morelos; y Jalisco). Tampoco es extraño que las entidades que están en las últimas posiciones sean las más vulnerables: Tabasco; Chiapas; Oaxaca; y Guerrero.

Actualmente, tras décadas de esfuerzo, establecimiento de bases normativas (las reformas a la ley con el capítulo sobre “coordinación y descentralización”) y fomento a las actividades científicas y tecnológicas (principalmente con el establecimiento de los llamados Fondos Mixtos hace una década y la Red), los indicadores se han modificado y seguramente en el mediano plazo lo harán todavía más. Pero persiste la concentración institucional y regional.

En México, desde hace casi cuarenta años, con el impulso a la planeación y el Plan Global de Desarrollo se planteó la idea de lograr una mayor articulación entre los programas sectoriales de las distintas áreas de la administración pública para mejorar los instrumentos de intervención y propiciar la autonomía nacional, el desarrollo y el bienestar social (SPP, 1985, p. 24 y ss).

De hecho, en el PGD se indicó, en ese entonces, a manera de diagnóstico, que la actividad científica y tecnológica se había orientado principalmente a la investigación básica y al fortalecimiento educativo, pero que enfrentaba diferentes problemas en la generación, difusión y aplicación de los conocimientos. Lo relevante es que atribuía tales problemas a la insuficiencia de recursos financieros, a los pocos recursos humanos, a una coordinación inexistente entre las instituciones científicas y tecnológicas y, en definitiva, a “una ausencia de políticas definidas en la materia” (p.144). Al mismo tiempo, indicaba el alto grado de dependencia tecnológica de la industria nacional y la conveniencia de ampliar el personal calificado y alentar el desarrollo de tecnologías propias —a partir de la sustitución de importaciones de bienes de capital— y la participación de industriales en el proceso de innovación.

En consecuencia, en el PGD se plantearon media docena de líneas estratégicas generales: fortalecimiento de la ciencia básica; orientar la investigación aplicada y el desarrollo experimental a la solución de los problemas prioritarios de alimentación y energéticos; atender la formación y capacitación de recursos humanos, particularmente las ingenierías y las ciencias básicas; y el fortalecimiento de las políticas en materia de transferencia de tecnología. Además, propuso metas de orden cualitativo, pero también de orden cuantitativo. Fue la primera vez que apareció, en un programa gubernamental, la meta de destinar el 1% del PIB para ciencia y tecnología. Ahí se anotó que para 1982 el gasto nacional del sector cumpliría esa meta. Después de casi cuatro décadas, la meta sigue apareciendo en los planes, en los programas y en la ley, pero no se ha cumplido. Tal vez ya es hora de que se haga algo al respecto y se sostenga.

Otro asunto es el de la relación entre las instituciones académicas y centros de vinculación, y los problemas nacionales y los sectores económicos. Un alineamiento que debiera tener una mayor definición de prioridades en las que se deben concentrar los esfuerzos y un mayor acercamiento entre ambas partes.

Un último aspecto que conviene destacar es el sostenimiento de los esfuerzos y la gobernanza del sistema. La revisión y adecuación de los diferentes órganos que participan en la orientación del sistema CTI y en la definición de las políticas sectoriales. Obviamente está el máximo órgano de gobierno del sistema: el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, el cual está encabezado por el presidente de la República y participan nueve secretarios de Estado, pero que no es funcional ni eficiente. Además, están otros órganos, como la Conferencia, el Foro Consultivo, los consejos estatales, la oficina de la presidencia, entre muchos otros. Sin embargo, convendría un examen de los resultados que han mostrado, así como un ajuste en su organización y funciones, sobre todo de su participación y responsabilidades en la conducción del sistema sectorial.

¿Tiene relevancia normar el financiamiento para la actividad científica y tecnológica?

¿Cómo y en qué se debería invertir?

Sí, desde luego que tiene relevancia normar el financiamiento. El problema es que, en este aspecto, como en muchos otros, no se cumple lo que dice la ley.

La propuesta de destinar uno por ciento a investigación y desarrollo tecnológico quedó incluido en un programa gubernamental al comienzo de los años ochenta. Después, se recuperó en la normatividad sectorial en 2002. La reforma del artículo 25 de la Ley General de Educación (LGE) en ese año estableció que: “El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas”.

Además, en artículo transitorio, indicó que el presupuesto aumentaría gradualmente cada año, comenzando en el 2003 y logrando la inversión del 8 por ciento en el 2006. La modificación era simplemente sorprendente; el volumen de recursos que suponía para las instituciones públicas era francamente inquietante. Sobra decir que ni entonces ni ahora se cumplió.

En 2004, otra vez se volvió al asunto, pero ahora en la legislación científica: se añadió el artículo 9 Bis a la Ley de Ciencia y Tecnología (LCyT). La intención era avanzar en la normatividad del sector, pero sobre todo enmendar las ambigüedades y errores de la legislación educativa.

El artículo 9 Bis de la LCyT dice: “El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– destine a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1 por ciento del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley”. Igual que la reforma educativa, un artículo transitorio también dispuso su cumplimiento para el 2006.

Los artículos de las dos leyes, aparentemente, son iguales, pero tienen diferencias muy importantes. La legislación educativa se refiere al uno por ciento de un total de 8 por ciento de gasto educativo público y solamente para Instituciones de Educación Superior Públicas (IES). Por el contrario, el 9 Bis no subsume el uno por ciento al gasto educativo, tampoco indica que sea solamente para las IES públicas; en cambio, sí establece que el gasto es nacional (público y privado). Notables diferencias.

Al inicio de los años 2000, en el programa de ciencia y tecnología de Vicente Fox, explícitamente se planteó que la inversión sería de 1 por ciento al concluir su sexenio y de ese total el 40 por ciento sería financiado por el sector privado. Sin embargo, en 2006, cuando concluyó su período, el indicador se quedó en 0.45 por ciento y la participación del sector privado fue de 31.4 por ciento.

Más de una década después, el tema del uno por ciento para ciencia y tecnología volvió una vez más con Enrique Peña Nieto. En el compromiso número 46 de Pacto por México se estableció:

Se dará cumplimiento a la Ley de Ciencia y Tecnología con el objeto de incrementar el financiamiento para la investigación científica y el desarrollo tecnológico, a fin de alcanzar, de manera gradual, una inversión del uno por ciento del PIB. El incremento presupuestal iniciará en el presupuesto 2013. Complementariamente, se incentivará la participación intensa de los sectores productivos en la investigación científica (pág. 12).

Tampoco se cumplió. Las estimaciones son que al finalizar 2018, el porcentaje será de 0.50 por ciento del PIB; para comparar, en el año 2000 el porcentaje era de 0.32 por ciento. La justificación expresada por el director de Conacyt es que el sector privado no ha realizado su parte, solamente lo ha hecho el sector público. Actualmente, las cifras oficiales dicen que del total, el porcentaje financiado por el sector privado es de 22 por ciento; en el año 2000 el porcentaje era de 30 por ciento.

¿Cómo están las cifras en el mundo? Las estadísticas de la OCDE para el año 2015 muestran que Israel es la nación que realiza la mayor inversión: 4.3 por ciento del PIB en IDE; le sigue Corea con un porcentaje casi equivalente. Después están: Suiza (3.4); Japón (3.3); Suecia (3.2); y Austria (3.1). Porcentajes más bajos, de 2 y 3 por ciento del PIB, en orden descendente, están: Dinamarca (3.0); Alemania (2.9); Finlandia (2.8); EUA (2.7); Promedio de la OCDE (2.4). En América Latina: Brasil 1.28 por ciento; Argentina: 0.63 por ciento; y Chile 0.38 por ciento.

Otro dato de comparación relevante es la participación relativa del sector gubernamental y del privado en el gasto en IDE. En este caso, aparte de México, un extremo lo ocupa Polonia, país donde el sector gubernamental financia alrededor del 60 por ciento; la media de la OCDE es de 38 por ciento.

El otro extremo lo ocupa Japón, donde el sector industrial tiene la participación relativa más alta con 78 por ciento o EUA con el 64 por ciento; la media de la OCDE es de 50 por ciento. En América Latina, el porcentaje que financia la industria es: en Argentina 17 por ciento; Brasil 48 por ciento; Colombia 47 por ciento y Chile 33 por ciento.

Si hubiera un mayor monto de recursos ¿en dónde se debería aplicar el eventual incremento de presupuesto para ciencia y tecnología? Esencialmente en lo básico: infraestructura, proyectos de investigación y formación, pero sobre todo tendría que atender al criterio de desigualdad que persiste en la distribución de recursos y en la asimetría de capacidades en el sistema científico y tecnológico.

¿Los lineamientos de formación de recursos humanos deben continuar o deben modificarse?

Si fuera esto último ¿en qué sentido debiera realizarse?

El impulso a la formación de recursos es una línea de política pública que se ha reiterado consistentemente, sexenio tras sexenio, desde la creación misma de Conacyt hace más de cuarenta años y en el sector educativo. En el primero, con las vacilaciones y cambios frecuentes en el reglamento de su programa de becas de posgrado.

En primer lugar, es necesario un mayor esfuerzo en materia de formación. La cobertura del sistema educativo en todos los niveles se ha ampliado en las últimas décadas (alcanzando la universalización de la educación primaria) e incrementando el promedio de escolaridad de la población (en 1990 el promedio de escolaridad en México era de 6.2 y actualmente es de 9.2; claro con las disparidades que caracterizan al país: Ciudad de México tiene un promedio de 11.1 y Chiapas de 7.5). Es decir, más o menos hemos avanzado 1.1 grados por década. Pero todavía quedan grandes pendientes en la retención en la media superior y el cumplimiento de su obligatoriedad, lo cual deberá hacerse realidad en el 2021. También queda una brecha amplia en materia de cobertura en educación superior: hoy solamente alcanza a tres de cada diez jóvenes del grupo de edad.

Entonces, por un lado, todavía hay espacio para la expansión del sistema educativo y la presión en su cúspide será mayor en el futuro cercano. Por

otro lado, a pesar de la baja cobertura de educación superior, se registró un crecimiento importante en la oferta de estudios de posgrado, lo cual implicó la necesidad de instaurar un padrón de programas, como un mecanismo para regular y diferenciar su calidad. Un padrón que crece y persiste hasta hoy.

En segundo lugar, los estudios de posgrado han tenido un crecimiento exponencial en todo el mundo en las últimas dos o tres décadas, particularmente en el nivel de doctorado. México no ha sido la excepción, aunque en el caso nacional la base de la que partió era sumamente reducida (en 1990 la matrícula del doctorado era de poco más de mil alumnos, la estimación para el ciclo escolar más reciente es de 31 mil). El asunto es qué opciones laborales existen para el volumen de jóvenes que están optando por cursar un posgrado. Un problema persistente que trasciende la esfera de influencia de las instituciones formadoras de recursos humanos y que, en buena medida, depende del impulso y desarrollo de la economía nacional. Desde hace algunos años se han puesto en práctica algunas iniciativas para alentar la inserción de jóvenes egresados en la industria y también algunas oportunidades limitadas en el mercado académico, sin embargo, han sido insuficientes para aprovechar los recursos humanos altamente especializados. Así que sería conveniente ensayar nuevas formas para atender este problema.

En tercer lugar, la política de becas. En este caso, la generosidad del Estado mexicano ha sido notable. En 1971, según los datos oficiales, cuando Conacyt comenzó su sostenida política de apoyos, había 580 becarios, de los cuales 202 estudiaban en el país y 378 lo hacían en el extranjero. Es decir, casi dos tercios de becas eran para el extranjero y el resto nacionales. En ese mismo año, la matrícula total del posgrado sumaba 6 mil 484 estudiantes (es decir, alrededor del 9 por ciento del total estaba becado por Conacyt).

Actualmente, de acuerdo a la estimación del más reciente informe de gobierno, la matrícula en el posgrado es de 239 mil (incluyendo especializaciones, maestrías y doctorados), el total de becas vigentes reportada por Conacyt (incluyendo nuevas y vigentes) es de 59 mil (esto es, casi una cuarta parte del total está becado). De ese total, solamente poco más de cuatro mil fueron para el extranjero. Esto es, el 7 por ciento del total de becas.

Es evidente que el volumen de becas y la matrícula de posgrado se ha incrementado notablemente en estos más de cuarenta años. Pero también es

claro que se ha invertido completamente la proporción de los apoyos para el posgrado: comenzó mayoritariamente con un respaldo para estudios en el extranjero y ahora lo es para los estudios nacionales. La participación relativa de becas al extranjero pasó de 66 a 7 por ciento del total.

Uno de los argumentos que se ha destacado para la reducción de los apoyos para estudiar fuera del país es que guarda una relación inversa con la consolidación del posgrado nacional. Esto es, se enviaba a los estudiantes a estudiar al extranjero cuando los programas nacionales no alcanzaban un estándar de calidad y se quedan en el país ahora que ya están acreditados.

Pero si las becas se cuadruplicaron entre 2000 y 2018, los miembros del SNI casi igualaron esa misma proporción: pasaron de 7 mil 466 a 27 mil 186 en el mismo periodo. Los profesores con posgrado en las instituciones de educación superior, al menos los de tiempo completo, no crecieron en la misma proporción, pero al parecer se duplicaron (pasaron de tres a siete de cada 10).

La matrícula del posgrado casi se duplicó: pasó de 129 mil a 239 mil. De esta última cifra, la participación relativa de los doctores pasó de 9 a 19 por ciento y el grado también quedó instaurado como requisito de ingreso laboral a las instituciones de educación superior. Es decir, en las últimas dos décadas la presión demográfica y del sistema también ha sido importante para el mantenimiento y ampliación del programa de becas. Solamente recordemos los conflictos de los dos años recientes.

Sin duda es importante incrementar el número de personas dedicadas a la actividad científica y tecnológica, así como los recursos humanos de alto nivel. Suficiente con indicar que México tiene 6 investigadores por cada 10 mil integrantes de la fuerza de trabajo, mientras que EUA tiene 86; Canadá 83; España 53; Japón 100. O bien, en el caso de América Latina: Argentina 29; Brasil 17 o Chile 9.

No obstante, en este caso, cabría preguntarse ¿cómo puede ser el incremento? ¿en qué áreas de conocimiento? ¿en el sector público, en el privado, en ambos, en qué proporción? ¿en posgrados nacionales o en el extranjero? Interrogantes que deberán atenderse en el próximo programa sectorial.

## ¿Qué plantean los aspirantes a la presidencia de la República en materia de ciencia y tecnología?

Hasta la fecha, en la propuesta de AMLO en materia de ciencia y tecnología ha habido propuestas vertidas en diferentes espacios. Lo más articulado es el Proyecto de nación 2018-2024. Se señala que el gabinete ha estado trabajando y trabajará después de las elecciones en la precisión de las propuestas

Las principales propuestas:

1. Plan nacional de desarrollo industrial y tecnológico (PNDIT).
2. Fomento a Pymes, que incluye: (i) incrementar el contenido nacional en sectores estratégicos (aquellos con alto contenido importado), y (ii) crear consorcios o asociaciones de Pymes.
3. Estimular inversión en investigación y desarrollo (programa 5), el cual incluye: (i) establecimiento de centros de investigación para desarrollo y tecnología, e (ii) integración de la comunidad científica al desarrollo de tecnología.
4. Desarrollo de tecnología en sectores estratégicos, basada en apoyos para la inversión de capital. Por tipo de empresa, se señalan algunos focos de atención: (i) Pymes: para integrar a estas empresas a cadenas de suministros de exportadores, incrementar contenido nacional y alentar la exportación directa, (ii) empresas medianas: se destaca la creación de un Fondo de Capitalización para Industria y Tecnología (0 por ciento ISR) (programa 6 y 10), y (iii) empresas grandes: se plantea avanzar hacia alta tecnología (programa 8). Por sectores estratégicos (programa 7), se destacan un conjunto de sectores, como industria digital, mecatrónica, robótica, medicina, aeroespacial, automotriz, nanotecnología y biotecnología, y un conjunto de problemas específicos asociados con las energías verdes (reciclado de agua, desalinización de agua, tratamiento y aprovechamiento de basura). Adicionalmente, se menciona la creación de “centros de tecnología sinérgicos” (por ejemplo, entre sector electrónica y digital en Guadalajara) (programa 8), y un programa de desarrollo de talento (programa 8).

<sup>89</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

5. Sobre la vinculación universidad-industria (programa 7), se plantean 3 grandes líneas de acción: (i) la creación de centros en sectores estratégicos y regionales (regionalizar los esfuerzos según capacidades regionales) (programa 7), (ii) la cooperación con universidades nacionales y extranjeras, y (iii) el apoyo con fondos federales
6. Programa de compras del gobierno federal de productos con contenido nacional (programa 11).

### **Comentario general**

Si bien hay un conjunto de ideas, no hay una propuesta estructurada. Las propuestas se centran en una política industrial, que le corresponde a la Secretaría de Economía, más que de política de ciencia, tecnología e innovación (CTI); esta última le corresponde hoy a CONACYT. Además, CONACYT no estuvo en el gabinete original propuesto, lo cual explica la falta de propuestas más claras de CTI.

Llama la atención la falta del tema de los emprendedores; el foco se puso en Pymes y, dentro de ellas, en las empresas medianas.

Es relevante que se planteen sectores estratégicos y sectores de alta tecnología; en México ha habido una dificultad para priorizar sectores, como lo han hecho países exitosos en procesos de desarrollo recientes. Pero no hay una propuesta articulada para el desarrollo industrial, que conecte a estos sectores estratégicos y encadene a las Pymes. Llama la atención que en los sectores estratégicos no se menciona a la manufactura 4.0, cuando México tiene capacidades construidas, ni a Internet de la Cosas; dos tecnologías emergentes. Adicionalmente, no hay precisión sobre cómo se definen los sectores estratégicos; las propuestas parecen moverse desde sectores específicos (industria digital, robótica) y el criterio del contenido nacional.

La falta de inclusión del tema de la política de CTI puede explicar la ausencia de referencias al gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE), principal indicador que muestra el esfuerzo público que se pretende hacer en este sector.

Se retoma una vieja idea de un programa de compras del gobierno federal de productos con contenido nacional, que puede tener un fuerte impacto en las Pymes, pero no hay referencia a la compra de productos innovadores, que

podría estimular la innovación en las Pymes. Es claramente un enfoque de política industrial.

La propuesta de los centros de integración se asocia más con la política social que con una propuesta de política industrial.

Cabe destacar que si se quiere diseñar una política industrial (o de desarrollo productivo), la experiencia internacional sugiere que un consejo de fomento a la industria, con una integración plural de actores, es una medida apropiada.

Finalmente, el incentivo de 0 por ciento ISR no parece ser sostenible, tal vez se podría mantener por un periodo corto y para sectores muy específicos que se quieran desarrollar. Señalar que es solo para empresas medianas en cualquier sector es muy impreciso.

### **Una propuesta interesante de Morena en la última legislatura**

La “Iniciativa de ley para impulsar el desarrollo industrial innovador, incluyente, sostenido y sustentable en México” se planteó como objetivo: Impulsar el desarrollo industrial innovador, incluyente, sostenido y sustentable. Es un documento que articula: la Política Nacional de Desarrollo Industrial, un Sistema Nacional de Innovación, la Inversión en Infraestructura Pública, el Contenido Nacional, un Fondo Estratégico para la Inversión Industrial Avanzada, una Comisión Intersecretarial de Desarrollo Industrial, y un Consejo Nacional para el Desarrollo Industrial. Es una lástima que una iniciativa de esta naturaleza no haya sido recogida en la propuesta general.

### **¿Cuáles son los problemas del sector científico y tecnológico más relevantes?**

El sector de CTI enfrenta un conjunto de problemas urgentes. Uno de los problemas trasciende al sector de CTI y es la falta de una estrategia nacional de desarrollo de largo plazo. Se requiere poner en el centro de la discusión de la estrategia tres preguntas: ¿Qué país queremos? ¿A dónde queremos llegar como país? ¿Qué etapas debería tener una estrategia?

Un segundo problema, que es propiamente del sector, es clarificar cómo se articula la CTI a la estrategia nacional de desarrollo, en particular sobre cómo la CTI puede contribuir a ese proceso. Es necesario generar consensos en esta dirección. Esto requiere ponerse de acuerdo en dos temas. Uno

es definir prioridades en cuanto a sectores y áreas de conocimiento; ha habido muchas resistencias al respecto, tanto de la comunidad académica, del sector empresarial, como del gobierno. Otro es articular/orientar la producción de conocimiento con los problemas nacionales. Esto requiere usar una definición amplia de problemas nacionales, que incluya: necesidades sociales (desigualdad, diferentes dimensiones de la pobreza y exclusión), medio ambiente y sustentabilidad, competitividad del sector productivo y heterogeneidad regional. Sin duda hay que priorizar algunos de los problemas nacionales, para enfocar la estrategia.

Un tercer problema es que no hay incentivos suficientes para reorientar parte de la producción de conocimiento hacia los problemas nacionales. Los instrumentos de política existentes tienen recursos marginales para este fin, que apenas se comportan como un piloto del instrumento (por ejemplo: proyectos de desarrollo científico para atender problemas nacionales). Además, se requiere un enfoque desde la CTI para la solución de problemas nacionales y no solo desde el desarrollo científico, como es el instrumento actual.

Un cuarto problema es la excesiva heterogeneidad de capacidades entre regiones, entre instituciones, entre áreas de conocimiento, etc. Las medidas adoptadas para superar esta heterogeneidad han sido claramente insuficientes. Es necesario experimentar con otras medidas.

Un quinto problema es el predominio de políticas gubernamentales y no políticas públicas. Se requiere definir más claramente los problemas públicos que hay que atender e incrementar la participación pública en su solución. Hay que incorporar a los sectores interesados/ciudadanía en el diseño de las políticas. Eso se ha negado; se han usado espacios muy laxos de expresión de la ciudadanía (consulta en la web, grandes encuestas), que restringen la participación.

Un sexto problema es el de la gobernanza del sector de CTI. El excesivo poder de los “grupos de poder” existentes no permite avanzar hacia un enfoque democrático del sector y reproduce las heterogeneidades. Dada la cultura política del país, probablemente una Secretaría de CTI tendría la autoridad básica para mejorar la gobernanza del sector.

Un séptimo problema se relaciona con la ausencia de instrumentos para promover el aprendizaje, la adaptación y la asimilación de tecnologías por

las Pymes. No todo es investigación y desarrollo, ni todo es innovación de frontera. Las empresas aprenden gradualmente y eso es un espacio para la política pública.

Finalmente, está el problema de la evaluación en diferentes niveles y espacios de operación. En cuanto a la evaluación de la investigación, se usan las viejas métricas y no se han incorporado las nuevas prácticas asociadas al Manifiesto de Leiden. En lo que respecta a las políticas de CTI, no se define la forma en que se van a evaluar los instrumentos al diseñar los nuevos instrumentos, lo cual dificulta la evaluación posterior. A esto se suman prácticas de asignar la evaluación desde CONACYT o inducir la asignación, lo cual genera problemas de agencia. El mismo CONEVAL usa metodologías de evaluación de la política social que no son apropiadas para la evaluación de muchos de los instrumentos de las CTI.

¿Tiene relevancia normar el financiamiento para la actividad científica y tecnológica?  
¿Cómo y en qué se debería invertir?

El tema del reducido presupuesto para la CTI ha estado sobre la mesa de discusión en los últimos 20 años, desde la aprobación de la Ley de CyT en 2002 y de la adición del artículo 9 Bis en 2004.

**Artículo 9 Bis.** El Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– destine a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1 por ciento del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley.

Hay dudas respecto a si tiene relevancia o no normar el financiamiento desde la ley. Creo que sí tiene relevancia y ya está en la Ley de CyT. Pero la realidad es que eso es insuficiente. Aún cuando el destinar el 1 por ciento del PIB a actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico está en la

Ley de CyT, no se ha cumplido. La Ley es Ley y como tal debería cumplirse. La preguntas serían: ¿cómo asegurar que se reglamente este artículo de la Ley para que se cumpla? ¿qué debe hacer el gobierno para asegurar que el gasto nacional llegue a ese porcentaje del PIB?

Todos los problemas del sector de CTI no se resuelven con más presupuesto, pero hay un mínimo requerido, que es superior al 0.5 por ciento del PIB, que ha sido el promedio de los últimos años. No se puede poner el foco en prioridades, sectores estratégicos y problemas nacionales selectos si no hay un incremento del presupuesto, que permita asignar los recursos adicionales a los nuevos programas, y no afectar la dinámica de crecimiento de las capacidades del resto de las comunidades.

El porcentaje deseable es cualquier cifra superior al 0.5 por ciento del PIB y se debería cambiar hacia una trayectoria ascendente. El 0.5 por ciento apenas permite mantener las capacidades existentes; no es suficiente para que el sector crezca de forma significativa. Los recursos adicionales deberían dedicarse a los sectores definidos como prioritarios.

Considero que algunos de los criterios para orientar la inversión son:

- Sobre la combinación de instrumentos: (i) articular los instrumentos existentes en la administración federal y asegurar su coordinación, e (ii) incluir instrumentos existentes que han resultado exitosos y otros nuevos para reforzar áreas débilmente cubiertas en la actualidad.
- Dar una mayor orientación hacia problemas nacionales y regionales, en lugar de enumerar temas de interés.
- Definir y financiar proyectos estratégicos multi o interdisciplinarios para buscar soluciones para problemas nacionales sobre: (i) agua, bosques, energía, biodiversidad y otros recursos naturales, (ii) la producción de bienes y servicios para las necesidades básicas de la población, (iii) seguridad, (iv) necesidades de sectores que han mostrado ventajas reveladas o adquiridas, (v) necesidades de sectores vinculados a tecnologías de punta, como nanotecnología, biotecnología, internet de las cosas, manufactura 4.0, genética, etcétera. Estos proyectos deben contribuir a una mejor y más estable posición competitiva del país y coadyuvar al desarrollo económico y social.
- Introducir mecanismos para fomentar la vinculación y la regionalización.

- Introducir instrumentos para promover el aprendizaje, la adaptación y la asimilación de tecnologías en las empresas y estimular la generación de masas críticas de empresas innovadoras.
- Incluir la evaluación técnica nacional e internacional y la participación de los usuarios finales en la evaluación de los proyectos.
- Mantener equilibrio entre los apoyos a los instrumentos asociados con la formación de recursos humanos (becas) y la generación de plazas (cátedras, PRODEP), tanto en el sector académico como en el productivo y empresarial.
- Armonizar la evolución del número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores y de las cátedras con los apoyos al fondo sectorial de ciencia, para que los investigadores tengan estímulos para investigar y recursos para desarrollar los proyectos.

Asociar los apoyos a las empresas con la contratación de egresados de los programas de formación de recursos humanos.

Agradezco la invitación para participar en este foro que ha sido organizado por el COMIE y el IISUE-UNAM. Las opiniones solicitadas sobre las propuestas que en materia de ciencia y tecnología han formulado los contendientes a la presidencia de la República, se basa en la información de las plataformas de los partidos y coaliciones, aunque también toma en cuenta la información difundida por los candidatos en foros y otros medios. Siguiendo la dinámica de trabajo propuesta para este foro, en las notas que siguen atenderé a las cuatro preguntas planteadas.

### ¿Qué plantean los aspirantes a la presidencia de la República en materia de ciencia y tecnología?

Más que propuestas basadas en diagnósticos sobre los principales problemas y desafíos que enfrenta el desarrollo del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCTI), las plataformas electorales contienen información de carácter general, así como declaraciones de intenciones y de un deber hacer. No obstante, la información permite identificar prioridades o temas relevantes, aun cuando no es posible vislumbrar las acciones de política, programas y planes que los acompañarán.

Se habla de fortalecer-generar-estimular-fomentar... los talentos, las vocaciones, la producción científico-tecnológica, los campos de conocimiento, las áreas y sectores estratégicos, así como la inversión en el desarrollo del SCTI, entre otros aspectos, pero ¿cómo se pretende hacer?

En la coalición “Todos por México” (Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza, PRI-PVEM-NA), que se me pidió revisar, identifiqué elementos de interés para este foro. Algunos señalamientos provienen de la coalición como tal y otros sólo del PRI. Destaca un tema central que se reconoce en estos términos:

... necesitamos desarrollar un sistema nacional de investigación y desarrollo tecnológico que nos permita convertirnos en una potencia generadora de conocimiento... tenemos que favorecer no sólo el uso, sino también la gestión del conocimiento, con el fin de estimular la creatividad científica y

---

<sup>90</sup> Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.

por ende el desarrollo de nuestro país. Al hacerlo, fortaleceremos la ciencia mexicana para generar más talento mexicano y recuperar el talento que se ha fugado, pero también atraer más talento del exterior (PRI-PVEM-NA).

El desarrollo y fortalecimiento de dicho sistema demanda una gran participación del sistema educativo. La creciente importancia de la sociedad del conocimiento y el papel que en ella juegan las instituciones educativas, especialmente las de educación superior, demandan de las mismas mayores contribuciones en los ámbitos de la formación de recursos humanos altamente calificados, la producción científico-tecnológica, el desarrollo de investigación básica y aplicada, los procesos de innovación y vinculación asociados a demandas de diferentes sectores de la sociedad.

No obstante, el desarrollo de un Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCTI) requiere de la confluencia de diversos actores, organizaciones y sectores de la sociedad, así como de las instancias de gobierno, para trabajar en el diseño de un proyecto científico nacional con visión de mediano y largo plazo. Por un lado, se señala que “la economía mundial cada vez está siendo más dominada por aquellos países que generan innovación tecnológica”, por otro, se expresa la realidad de un país en el que “no ha existido una política industrial”, registra un débil mercado interno, alta dependencia del mercado externo con Estados Unidos (77.6 por ciento de las exportaciones), desigual desarrollo de las regiones, baja inversión privada en investigación, sobrerregulaciones que la desincentivan, condiciones insuficientes para impulsar la ciencia y tecnología, y débiles capacidades de innovación, entre otros aspectos.

Es un panorama en el que se requieren mayores recursos en ciencia y tecnología, mayores incentivos para incrementar las innovaciones, mayor inversión privada en investigación, mayor impulso a la producción de bienes generadores de valor agregado, mayores apoyos a la generación y registro de patentes (en 2012 México concedió 281 patentes a nacionales y 12,042 a extranjeros) y, sobre todo, se requiere una política de Estado que proporcione el marco de referencia del país que somos y queremos ser, y que esto se pueda traducir en rutas de acción para aumentar la competitividad, replantear el peso de la economía maquiladora, promover el desarrollo de las regiones rezagadas, crear y fortalecer corredores económicos regionales, reconocer y apoyar el desarrollo de las vocaciones regionales, impulsar proyectos productivos intensivos en innovación y tecnología, etcétera.

Un tema relevante proveniente del PVEM se relaciona con el aprovechamiento de las energías limpias (solar, eólica e hidroeléctrica, etc.). Se propone incentivar la instalación de tecnologías amables con el medio ambiente, además de otras acciones relacionadas con la transformación productiva de la basura en energía, la investigación e innovación en temas ambientales, el mejoramiento de la gestión integral y sustentable del agua, así como el combate a la deforestación y acciones para promover la reforestación.

### ¿Cuáles son los problemas del sector científico y tecnológico más relevantes?

#### Inversión en Ciencia Tecnología e Innovación

El porcentaje del PIB que se dedica al Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) no ha alcanzado el 1 por ciento que se estableció en la Ley de Ciencia y Tecnología. El GIDE se ha mantenido alrededor del 0.54 por ciento (en 2015 el GIDE = \$97,166.2 millones de pesos). Esto contrasta con el gasto observado en 2014 en otros países: Brasil (1.23 por ciento), Argentina (0.58 por ciento) o Costa Rica (0.56 por ciento) Corea (4.23 por ciento), Japón (3.49 por ciento), Alemania (2.90 por ciento), EU (2.79 por ciento), España (1.23 por ciento).

#### Incentivar la participación del sector privado

GRÁFICA 1

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL GIDE EN MÉXICO, 2007-2015



Los datos de 2014 y 2015 son estimados.

Fuente: Datos calculados por el Conacyt con base en información proveniente de la encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (ESIDET) 2008, 2010, 2012 y 2014, levantada en colaboración con el INEGI y el Conacyt.

En el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE), como se puede ver en la Gráfica 1, el GIDE privado no sólo es reducido, sino ha ido en descenso al pasar de 25.9 por ciento en 2007 a 19.1 por ciento en 2015. Esto no sólo es insuficiente, sino contrasta con la situación de otros países latinoamericanos: Brasil (40.34 por ciento), Colombia (34.49 por ciento), Chile (32.78 por ciento) y Argentina (26.52 por ciento), este último con una proporción muy parecida a la mexicana. En otro extremo están países como Corea, con 74.5 por ciento de participación privada, Japón (78 por ciento), Alemania (65.84 por ciento) y EU (64.2 por ciento)

En México se necesita una fuerte inversión pública y privada en CTI. En el caso del sector privado se requiere de incentivos adecuados que promuevan la inversión de las empresas en la producción de bienes con valor agregado. En ese sentido, convendría evaluar la efectividad y alcances de los diversos instrumentos empleados para dicho propósito, uno muy importante es el Programa de Estímulos a la Innovación en sus diferentes modalidades: INNOVAPYME (Innovación Tecnológica para las micro, pequeñas y medianas empresas), INNOVATEC (Innovación Tecnológica para las grandes empresas), PROINNOVA (Proyectos en red orientados a la innovación).

### **Una política de Estado**

Es necesaria una política de Estado que impulse la CTI de manera integral, bajo una perspectiva intersectorial e interregional y con visión de mediano y largo plazo.

El incremento en los presupuestos públicos destinados a la investigación científica y al desarrollo tecnológico es urgente e indispensable, pero no es suficiente, se requiere definir ejes estratégicos en función del desarrollo que se pretende alcanzar y trabajar de manera articulada con los diferentes agentes del sistema de CTI.

Esto coloca en el centro el tema de Gobernanza del sistema de CTI, situación señalada en el documento “Hacia una Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación” de 2012. De acuerdo con dicho texto, el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación figura central en la Ley General de CyT, no ha recibido la debida atención y ello ha ocasionado un vacío en el liderazgo del sistema, lo cual genera un vacío

para “la definición de grandes objetivos” y propicia “una falta de coordinación intersectorial e interregional para la planeación y el financiamiento”, dejando abierta la pregunta acerca de ¿cuál es entonces la cabeza estructural del Sistema Nacional de CTI?

¿Tiene relevancia normar el financiamiento para la actividad científica y tecnológica?  
¿Cómo y en qué se debería invertir?

Lo primero es impulsar una política de CTI de largo alcance y no sujeta a los cambios sexenales, con un financiamiento asegurado que permita dar continuidad a programas importantes, impulsar planes estratégicos, invertir en infraestructura y atender el desarrollo de las regiones, especialmente las más rezagadas en CTI.

Es importante cumplir con lo señalado en la Ley de Ciencia y Tecnología. Desde hace tiempo se aspira a una inversión del 1 por ciento del PIB en ciencia y tecnología, hasta ahora, es una expectativa no realizada.

Es indispensable sostener las capacidades existentes y estimular su crecimiento y fortalecimiento tratando de regular el apoyo entre regiones, sectores institucionales y ejes estratégicos.

Es necesario que los programas considerados estratégicos sean sostenidos más allá de los periodos sexenales, que no se vean interrumpidos o limitados por vaivenes presupuestales. Un ejemplo es el Programa de Cátedras Conacyt para Jóvenes Investigadores. La primera convocatoria, de febrero de 2014, inició con un presupuesto de 550 millones de pesos y la asignación de 574 cátedras Conacyt. La expectativa era incrementar gradualmente su número y superar las 3,000 cátedras al final del sexenio. Además, para cada cátedra se había contemplado un apoyo complementario de hasta 500,000 pesos para infraestructura y equipamiento. Estamos llegando al final del sexenio con una cifra ligeramente superior a los mil catedráticos.

## ¿Los lineamientos de formación de recursos humanos deben continuar o deben modificarse? Si fuera esto último ¿en qué sentido debiera realizarse?

En términos de distribución de matrícula:

Desde mediados de los años ochenta del siglo pasado el PROIDES (1986) ya se planteaba la necesidad de orientar la demanda de áreas sobrepobladas hacia áreas que ya entonces se consideraban como prioritarias para impulsar el desarrollo económico y social del país. En 1985 el 43.81 por ciento de la matrícula de licenciatura se ubicaba en ciencias sociales y administrativas (administración y derecho eran dos carreras que concentraban la mayor matrícula). Más de treinta años después, en 2014-2015, el porcentaje se mantenía casi igual, 41.6 por ciento en la licenciatura y 45 por ciento de la matrícula en el posgrado. Las preferencias de los estudiantes básicamente no han cambiado y las razones de las elecciones, además de ser diversas siguen siendo poco estudiadas.

En términos de la formación de sus élites científicas:

México ha apostado a la formación de sus élites científicas mediante su programa de becas de posgrado nacionales y al extranjero desde la creación del Conacyt, en convergencia con el programa de fortalecimiento del posgrado nacional. Mediante estos programas, el Conacyt ha impulsado de manera sistemática la formación de sus élites científicas. Ha llegado a acumular una importante masa crítica en diferentes áreas del conocimiento. En 2012 la cifra de investigadores era de 46,066. Esto representaba una proporción de 0.9 investigadores por cada mil integrantes de la PEA, por debajo de lo que registraban países avanzados como Japón (10 por cada mil de la PEA), Estados Unidos (9.1), Suecia (9.8), Francia (8.5), Reino Unido (8.3), Canadá (8.0), Corea (11.5) y China (1.7).<sup>91</sup>

Ha crecido la cifra de ex becarios cuya formación fue impulsada por el Conacyt, pero sólo una parte ha podido iniciar una carrera de investigación. De acuerdo con los Indicadores de Ciencia y Tecnología, de 1990 a 2012 se graduaron 18,884 doctores en el área de Ciencias Naturales e Ingenierías y 12,157 en Ciencias Sociales y Humanidades. No obstante, a través de otras

<sup>91</sup> Datos tomados de PeCITI 2014-2018. Fuente: INEGI-Conacyt, Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico y OCDE: Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2013.

fuentes se identificaba que un buen número de doctores se encontraba residiendo en Estados Unidos (11,000 en 2013 de acuerdo con el Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias), cifra significativa si consideramos que el Sistema Nacional de Investigadores del país tenía aproximadamente veinticinco mil miembros (actualmente 28,533). El país ha hecho una inversión sistemática en formación de recursos altamente calificados. El potencial que estos recursos humanos representan para el país es enorme, pero no todos han encontrado las oportunidades necesarias para desplegar esos conocimientos en beneficio del país. Aunque ha habido esfuerzos importantes para retener y también para atraer talento, los alcances de esas acciones han sido limitados. Muchos ex becarios del Conacyt forman parte del fenómeno global de la migración internacional altamente calificada.

Las áreas de formación privilegiadas en el mercado internacional de la profesión científica se pueden identificar, en parte, en las prioridades que establecen los gobiernos para el otorgamiento de visas temporales a la migración altamente calificada. En 2015, de 63,861 posdoctorados que se registraban en 319 instituciones de los EU, un 55 por ciento estaba con visa temporal: 54.6 por ciento en el área de Ciencias, 67.1 por ciento en las Ingenierías y 50.8% en el área de la Salud.

¿Dónde están los ex-becarios del Conacyt?, preguntaba hace tiempo Ruy Pérez Tamayo, y comentaba: “Nadie lo sabe [...] las becas se dieron sin el desarrollo simultáneo de otros dos programas indispensables: uno, de seguimiento de los becarios... y otro, de creación de las plazas y de los centros de investigación necesarios para poder recibir a los becarios que fueron completando su educación y darles la oportunidad de usar sus conocimientos en bien de México” (Ruy Pérez Tamayo). Un viejo anhelo asociado a la generación de talento, es que las políticas de formación estén articuladas a planes de re-inserción laboral con visión estratégica, de largo plazo, orientada al desarrollo de capacidades en diferentes sectores de la sociedad y regiones del país.

Consejo Mexicano  
de Investigación Educativa  
General Prim No. 13, Centro,  
Cauahémoc, 06010, CDMX, México

Teléfonos: +52 (55) 3089 2815 y +52 (55) 5510 3528  
Correo electrónico: [comie@comie.org.mx](mailto:comie@comie.org.mx)

[www.comie.org.mx](http://www.comie.org.mx)

