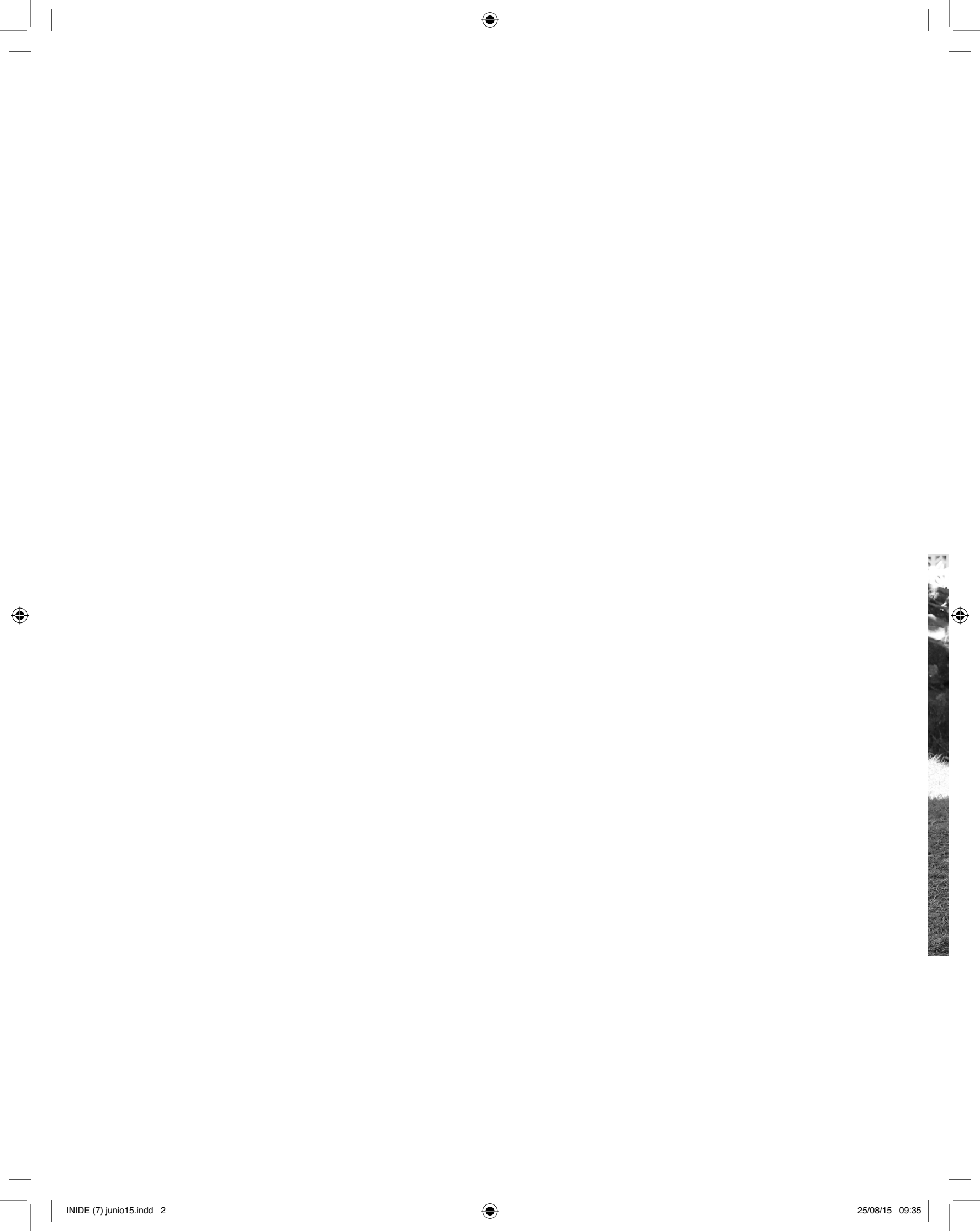


*La política educativa
del sexenio 2013-2018.
Alcances y límites*



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

*La política educativa del sexenio 2013-2018.
Alcances y límites*



México, D.F., agosto de 2015



Universidad Iberoamericana Ciudad de México

RECTOR

Mtro. David Fernández Dávalos, S.J.

VICERRECTOR ACADÉMICO

Dr. Alejandro Guevara Sanginés

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE HUMANIDADES Y COMUNICACIÓN

PD Dr. Carlos Mendoza Álvarez

DIRECTOR GENERAL DE VINCULACIÓN UNIVERSITARIA

Mtro. Jorge Meza Aguilar

DIRECTORA DE PUBLICACIONES

C.P. Rosalinda Martínez Jaimes

Documentos de investigación del INIDE

Número 7

Agosto 2015

Consejo Editorial INIDE

Dra. Marisol Silva Laya (Directora INIDE)

Dr. Mario Rueda Beltrán

Dr. Diego Juárez Bolaños

Lic. Ma. Dolores Villagómez Díaz

Índice

I. Introducción	6
II. El cambio educativo necesario. Los desafíos de la política	9
La desigualdad en el acceso y en las condiciones de escolarización	10
La calidad de lo que aprende la infancia mexicana en la educación básica	12
El derecho a la educación: una asignatura pendiente	14
Un sistema al servicio de las escuelas y del aprendizaje	16
III. El PSE y los temas transversales del sistema educativo	17
1. La evaluación educativa	17
2. Equidad e inclusión educativa	22
3. El Programa Sectorial de Educación 2013–2018: la inscripción del derecho a la educación	26
Introducción	26
El derecho a la educación	27
El Plan Sectorial de Educación 2013 – 2018	27
La inscripción del derecho a la educación	28
Incumplimiento y violación del derecho a la educación en el diagnóstico	29
Preguntas para abrir el diálogo	30
IV. Qué propone el PSE para los niveles educativos	31
4. La escuela como centro de los procesos de cambio	31
Introducción	31
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	31
La escuela como centro y objetivo del cambio	33
Conclusión	36
5. Educación media superior: la planeación de una ilusión	37
El diagnóstico de la EMS: más allá del PSE	38
La realidad enfrenta al discurso	40
Reflexión final	41
6. La educación superior: énfasis renovados, repetidas estrategias	43
Introducción	43
El Modelo de planeación y sus implicaciones	44
Los énfasis en la política educativa del presente sexenio	45
Reflexiones finales	48
7. La formación para el trabajo en el plan sectorial de educación	49
Introducción	49
Educación media superior	50
Formación para el trabajo y sector social	53
V. Conclusiones	55

I. *Introducción*

Con el conjunto de análisis que ponemos en sus manos pretendemos contribuir a la discusión sobre múltiples aspectos del documento rector de las acciones gubernamentales para el sector educativo. Éstos se realizaron en un contexto social de cambio gubernamental, caracterizado por promover múltiples y relevantes iniciativas que se espera afecten estructuralmente los ámbitos político, económico, energético y de comunicación, además del educativo. Dichas iniciativas han sido posibles a partir del acuerdo de los principales partidos políticos que han logrado en muy corto plazo cambios en la propia Constitución que, en otros momentos, se hubieran considerado como irrealizables. Dichas situaciones explican, parcialmente, el poco tiempo de presentación y debate de cada una de las iniciativas gubernamentales, especialmente las correspondientes al sector educativo; así como los efectos de las interrelaciones ocurridas en los procesos de negociación parlamentaria de cada una de las iniciativas.

Por la falta de conocimiento público de las propuestas y ante la ausencia de intercambios de puntos de vista, el INIDE alentó la producción de trabajos de análisis sobre el *Plan Sectorial de Educación 2013-2018*, con la intención de difundir alcances y límites de las principales líneas que en él se desarrollan.

En los materiales de esta publicación varios analistas destacan la ausencia de un diagnóstico sobre el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional de manera global. Ausencia injustificada si se considera la producción existente en el campo de la investigación educativa e incluso en los documentos oficiales que el propio sector educativo ha elaborado en otros momentos. Una carencia grave, ya que de un buen diagnóstico depende la factibilidad de la reforma, y la pertinencia de las soluciones proyectadas para los problemas identificados.

Otro ángulo es la falta de reconocimiento de algunos aspectos estructurales como las desigualdades económicas, sociales y culturales de los contextos de los alumnos. Tampoco se consideran aspectos relacionados con la organización del sistema educativo como la trama de relaciones entre los mandos medios y los superiores de todas las secretarías estatales y las escuelas; el ejercicio cotidiano del trabajo; y las posibilidades que tienen las familias para interactuar con la escuela.

Lo anterior dificulta que el PSE contribuya a la transformación del sistema educativo y a la construcción de una escuela pública con metas y principios comunes, con capacidades y facultades para tomar decisiones importantes.

Por otra parte, se llama la atención sobre la presencia de la evaluación como estrategia principal para atender los graves problemas del Sistema Educativo Nacional, mostrándola como insuficiente e inapropiada frente a las grandes desigualdades del sector. Un breve recuento sobre las diversas concepciones de evaluación permite el análisis de las posturas adoptadas en el Programa Sectorial y las contradicciones presentes en las nuevas leyes que orientan acciones de evaluación, en algunos casos para el perfeccionamiento del desempeño docente y en otros, para la separación del personal que no cumpla con los criterios exigidos; así como la sugerencia de revisar las acciones

ostentadas como “evaluación” cuando estrictamente hablando no lo son, y alentar la revisión de las prácticas de evaluación vigentes para mejorarlas.

El PSE plantea atender la equidad educativa a través del incremento de la cobertura y atención a poblaciones consideradas como vulnerables, sin reconocer la problemática del acceso y la permanencia en cada nivel escolar. El énfasis se ubica principalmente en ofrecer programas de becas destinados a impedir el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación. En el programa hay una preocupación retórica por el problema de la desigualdad, ya que los indicadores que se usan para monitorear y evaluar la mejora de la equidad y la inclusión, son aquellos en donde la expectativa de cambio es tan ínfima que pueden considerarse como metas alcanzables por la tendencia histórica, que desde hace varios años muestran dichos indicadores.

El diagnóstico educativo parcial que se presenta en el PSE ofrece evidencias de la omisión del Estado en materia educativa, al no proporcionar una “educación pública, laica, gratuita y de calidad” para toda la población en la edad correspondiente; y el incumplimiento en la calidad de la educación representado por los resultados limitados obtenidos en las evaluaciones de los aprendizajes en los distintos niveles escolares.

En el PSE se advierte una tendencia a favor de asignar nuevas responsabilidades a la escuela, pero estas atribuciones no están acompañadas de orientaciones claras para lograr una autonomía para tomar decisiones sobre aspectos sustantivos de su quehacer y los maestros no están suficientemente considerados como actores clave en los procesos de cambio. Además de que no se percibe una concepción amplia de lo que significa la escuela, la docencia y el papel de cada uno de los profesionales que intervienen en el cumplimiento de las metas, considerando su contexto sociopolítico.

Es necesario mencionar los llamados que se hacen en el PSE a la sociedad en general y a los padres de familia para ejercer la corresponsabilidad en la tarea educativa y la patente contradicción ante la falta de claridad en cómo y en qué aspectos deben participar y lo qué tendrían que hacer en coordinación con los maestros. La misma situación surge al señalar que las escuelas estén al centro del quehacer del sistema educativo y no se visualiza cómo se puede lograr ese propósito y más aún ante un contexto donde predomina un sistema centralizado y vertical.

En cuanto a la educación superior, el PSE recoge en general los viejos problemas del sistema y mantiene muchas de las estrategias ya ensayadas; particularmente no se atiende el crecimiento de la tasa de cobertura entre los jóvenes que pertenecen a los sectores más pobres de la población y no se aborda el problema relativo a las desigualdades persistentes entre entidades. Llama mucho la atención la ausencia de un nuevo tipo de diseño del sistema para atender las desigualdades desde una perspectiva de equidad, pero también de eficacia y eficiencia en la asignación y el manejo de recursos, lo que implicaría replantear los esquemas de financiamiento y de funcionamiento político para dinamizarlo. Los problemas derivados del financiamiento resultan no atendidos por el programa, particularmente los referidos a los ingresos, la jubilación y la renovación de la planta académica de las instituciones de educación superior.

Aunque en el PSE se hace referencia a los grupos vulnerables no se especifica quiénes son, cuál es la diversidad que los caracteriza, cuáles son sus principales necesidades en materia de políticas sociales, económicas y educativas para poder derivar estrategias efectivas de atención. Finalmente, un elemento positivo es que se anuncia un cambio en el patrón de inversiones en materia de investigación científica y en la renovación y fortalecimiento del cuerpo de investigadores.

La relación de la educación con el trabajo se centra en el análisis de la educación media superior y en la capacitación técnica, por ser éstas las modalidades con mayor impacto en los sectores vulnerables, bajo la consideración de que es menor el porcentaje de población que accede al nivel de educación superior. Se señala la importancia de promover la formación técnica media superior como alternativa terminal para una rápida integración al mundo productivo, lo que implica el reconocimiento de que este nivel constituye para muchos el último tramo educativo, al tiempo que

se destaca la importancia de los bachilleratos técnicos. De ahí se derivaría la promoción de la articulación de éstos con los centros de capacitación para el trabajo, de forma que sean estos últimos los que formen en diferentes especialidades técnicas a los estudiantes. Para la inserción al mundo laboral después de la secundaria, en sectores vulnerables, resultaría relevante que la secundaria técnica los dotara de las habilidades apropiadas para facilitar su incorporación a este ámbito. El PSE insiste en la necesidad de articular los programas educativos con el mercado de trabajo, olvidando que en sectores vulnerables dicha articulación debe estar referida a las necesidades de la población y a la naturaleza del contexto; de ahí la necesidad de precisar los mecanismos, los vínculos y la coordinación entre las diferentes estrategias que se proponen para hacerlas realidad.

Sin duda una lectura más detallada de cada uno de los trabajos que conforman esta publicación provocará en cada uno de los lectores una invitación a participar en el debate del tema educativo, recurso que toda sociedad debe cuidar para garantizar la formación de una ciudadanía más participativa y comprometida.

Marisol Silva Laya

Directora del INIDE

Mario Rueda Beltrán

Académico Invitado del INIDE

II. *El cambio educativo necesario*

Los desafíos de la política

Rodolfo Ramírez Raymundo¹

Para revisar la situación actual de la educación es necesario tener como referente el alcance y las implicaciones del derecho a la educación. Al respecto, Pablo Latapí escribió hace tiempo un ensayo en el que explora las implicaciones profundas de éste; ahí destaca, entre otras cosas, la influencia de la satisfacción del mismo en el ejercicio de otros derechos humanos: “La educación potencia el desarrollo de la persona y por ello es condición esencial para el disfrute de todos ellos; por ello se considera a éste como un derecho clave (*key right*). No se puede ejercer ninguno de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales sin un mínimo de educación” (2009:258).

Ahora bien, este derecho no sólo consiste en tener una banca en un salón de clases; implica permanecer en ella y tener una trayectoria exitosa en la que se aprendan cosas importantes para la vida. La escolarización no es un fin en sí mismo, sino el medio considerado idóneo para que todos los alumnos adquieran o desarrollen ciertos conocimientos, habilidades y valores necesarios para su inserción social (Ramírez y Chaves, 2006). Ese ha sido el espíritu del Artículo 3º constitucional, pues desde su formulación original consagra el derecho a educarse, a aprender, para “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”.

Con esta idea sobre las implicaciones del ejercicio del derecho a la educación y su significado para la vida social, podemos señalar que los problemas centrales de nuestro país son los siguientes: *a)* la satisfacción, agudamente desigual, del derecho a la educación que se manifiesta en diversos momentos (y aspectos) de la escolarización: el acceso, las condiciones en la que se desarrolla el proceso escolar (o condiciones de escolarización), y en el aprendizaje que logran los estudiantes en su paso por la escuela; y *b)* la baja calidad del aprendizaje de la inmensa mayoría de los estudiantes mexicanos: aun quienes asisten a las escuelas con mejores condiciones, ya sea del servicio público o privado, están lejos de alcanzar las metas de la educación obligatoria en campos fundamentales como el lenguaje, las matemáticas o las ciencias.

El desafío sustancial de la política educativa debería ser la satisfacción de este derecho para todos en dos dimensiones: el acceso y las condiciones de escolarización, por una parte, y en la calidad de lo que se aprende, por otra; esto último no se refiere propiamente al puntaje obtenido en pruebas, sino a la calidad del currículo que opera en realidad, lo cual constituye la oferta sustancial del sistema escolar a los estudiantes. De poco sirve mejorar los puntos obtenidos en las pruebas si la medición tiene como base un currículo plagado de contenidos irrelevantes.

¹ Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Ha sido profesor de educación primaria, director general de Investigación Educativa (1997-2003) en la Secretaría de Educación Pública y director de la revista educativa *Cero en Conducta*.

LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO Y EN LAS CONDICIONES DE ESCOLARIZACIÓN²

Durante el siglo xx la cobertura de la educación básica avanzó de manera notable pero muy desigual. Para los sectores pobres de la población (principalmente indígena, pero también mestiza, rural y urbana marginada) la posibilidad de acceder a la educación primaria —y más aún a la educación secundaria y preescolar— fue siempre tardía en comparación con el resto de la población nacional. En las zonas rurales aisladas, hasta hace poco tiempo muchas escuelas primarias impartían sólo hasta el tercer grado (por eso se les catalogaba como incompletas); allí también se concentraban las escuelas unitarias (un profesor para los seis grados en primaria). Pero no sólo eso, justamente cuando se hicieron esfuerzos especiales por extender la escolaridad a poblaciones que no habían tenido acceso a ella, se crearon modalidades precarias de atención en preescolar, primaria y secundaria.

No es sorprendente que estos tipos de escuela acumularan también los mayores índices de reprobación y de “deserción escolar”, como se nombraba lo que hoy sabemos que es, sobre todo, un fenómeno de exclusión social. Al finalizar el siglo xx la distribución social de la escolaridad reflejaba claramente el acceso tardío a la escuela de los sectores más pobres de la población y la baja eficiencia de los servicios escolares destinados a ellos. Según Rolando Cordera:

Entre 1984 y 2004, en el decil más pobre la escolaridad media aumentó de 3 a 3.6 años; en los siguientes cuatro deciles, ascendió de 4.3 a 6.2 años; los sectores medios (deciles vi a viii) pasaron de 6.1 a 8.8 años de escolaridad promedio, mientras que el más rico aumentó su escolaridad de 9 a 13.8 años y el decil noveno lo hizo de 6.7 a 11.1 años. Así, sólo el veinte por ciento más rico de la población supera con claridad la escolaridad media nacional, que en 2004 se estimaba en 8.4 años (2006:338).

La casi universalización de la educación primaria y la fuerte expansión de la secundaria en las tres últimas décadas no han alterado este patrón de distribución social de la escolaridad. En esa situación se reflejan —además de las condiciones de vida de la población en edad escolar, un hecho reconocido en diversos documentos oficiales que han definido la política educativa— las condiciones en las que estudian las niñas y los niños que provienen de hogares con condiciones precarias de vida. En efecto, para la atención de esta población —no sólo en zonas rurales aisladas sino también en urbanas marginadas— se crearon modalidades que tienen las siguientes características, entre otras: se recluta personal sin formación profesional para la docencia (jóvenes egresados de la educación secundaria o del bachillerato), se atiende a los estudiantes en grupos multigrado y en locales escolares sin el equipamiento mínimo necesario para el estudio y la enseñanza. Entre estas modalidades se encuentran el programa “Alternativas de Atención a la Demanda en la Educación Preescolar”, los cursos comunitarios de educación preescolar y primaria del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y la telesecundaria; la modalidad de educación indígena se creó con las mismas condiciones señaladas.

La creación de cada modalidad fue celebrada, incluso, como acción de innovación pedagógica en cuanto que permitía “atender la diversidad” o “adaptar el servicio educativo a las condiciones de la demanda”; varias de ellas, en efecto, tuvieron en sus orígenes ese componente, pero su gran ventaja —en realidad— es que representaban menores costos. Por esta razón poderosa, distintas administraciones gubernamentales las han sostenido prácticamente sin cambios o, incluso, las han preferido frente a las modalidades “generales”.

² En este punto recupero ampliamente las ideas que Patricio Chaves y quien suscribe expusimos en el libro titulado *La evaluación de los programas compensatorios. Notas para una política de equidad educativa*, publicado en 2006 por el Conafe.

El caso de la telesecundaria —la modalidad de mayor crecimiento del nivel educativo en las dos últimas décadas—, concebida en sus inicios sólo para zonas rurales y que se ha extendido también a las ciudades, confirma esa afirmación. En esta modalidad se combinan distintos elementos que no posibilitan la equidad en el proceso educativo; por ejemplo, funciona con el currículo de la secundaria general, pero en las telesecundarias todas las materias son enseñadas (quizá sea mejor decir administradas) por un solo profesor en cada grado o, en casos más graves, por un maestro para los tres grados.

Las modalidades mencionadas se crearon como soluciones emergentes para dar cobertura a una población difícil de atender con el esquema de las modalidades generales, pero han pasado más de 30 años desde entonces y no se han modificado su definición curricular ni su organización académica, aunque se hayan renovado algunos materiales o recursos técnicos o se hayan creado pequeños fondos para financiar el mantenimiento de los espacios escolares. Es posible, por ejemplo, construir otro modelo de telesecundaria, más cercano a los intereses de los adolescentes y a la idea de concentrar la enseñanza en la comprensión y el desarrollo de competencias intelectuales. No me refiero a un “currículo por competencias” como el que se planteó en la administración federal 2006-2012 que simboliza la confusión pedagógica. Se sigue pensando que al incrementar ciertos recursos materiales y mejorar la capacitación docente con cursos y cursillos dispares, sin transformar su esquema original, la telesecundaria puede mejorar su oferta sustancial, es decir, los contenidos reales alrededor de los cuales se da la interacción cotidiana entre el profesor y los estudiantes en las muy distintas materias de enseñanza.³

Una de las adiciones al Artículo 3º constitucional en la más reciente de sus reformas, la que atañe a la educación de calidad, si bien ha sido interpretada como una nueva base para exigir el máximo logro educativo a las maestras y los maestros de grupo, consagra la obligación del Estado —federación, estados y municipios— de *garantizar* las condiciones idóneas para que sea posible alcanzar esa meta, y ello incluye la infraestructura, el equipamiento, los programas de estudio, los materiales educativos, la organización escolar y la función directiva; es decir, no sólo —como se ha querido ver— la *idoneidad* del personal docente y directivo de cada escuela. Así deberíamos interpretar, desde mi punto de vista, esta adición que el poder legislativo hizo a la iniciativa de reforma constitucional que le envió el poder ejecutivo, es decir, como el fundamento que hace *exigible* al Estado —mediante los procedimientos e instancias del poder judicial— una educación de calidad: toda la infancia mexicana tiene derecho a una educación en *condiciones idóneas* para alcanzar “el máximo logro educativo”.

El primer desafío de la política educativa —entendida como la acción que despliega el Estado para cumplir sus obligaciones en la materia, es decir, satisfacer el derecho a la educación bajo los principios establecidos en la Constitución— es convertir en acción el principio de equidad: *mayores y mejores recursos para quienes menos tienen*, la condición para que alcancen la posibilidad de participar en igualdad de condiciones en el mundo actual. Un indicio de que se avanza en ese sentido sería la transformación radical de las modalidades precarias de atención educativa que subsisten hoy en México.

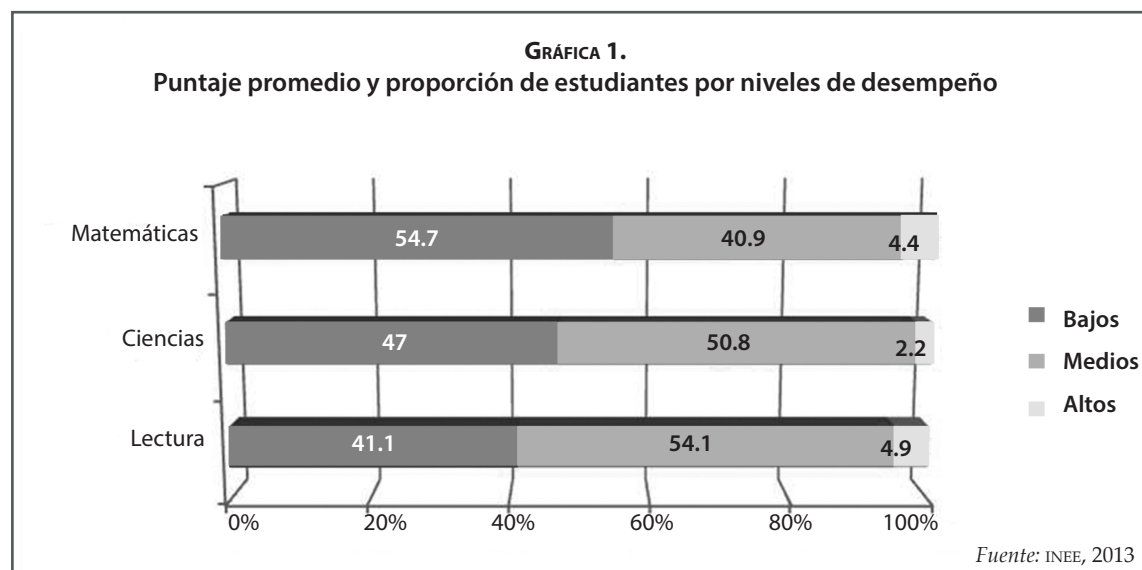
³ El modelo de telesecundaria ha sido considerado como una experiencia educativa exitosa de México, y fue adoptado por varios gobiernos de América Latina; sus bajos costos han sido especialmente atractivos para los encargados de atender la demanda de posprimaria.

LA CALIDAD DE LO QUE APRENDE LA INFANCIA MEXICANA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA⁴

Es difícil medir lo que sabe y lo que sabe hacer una persona en un determinado momento de su vida, más difícil aún es saber si esos atributos son producto del aprendizaje logrado en la escuela. Cualquier prueba escrita tiene fuera de su alcance la medición de la capacidad de expresión oral, por mencionar lo más evidente; tampoco se puede evaluar la capacidad de imaginar soluciones originales frente a problemas sociales, y mucho menos los valores que asume una persona en sus relaciones sociales cotidianas.

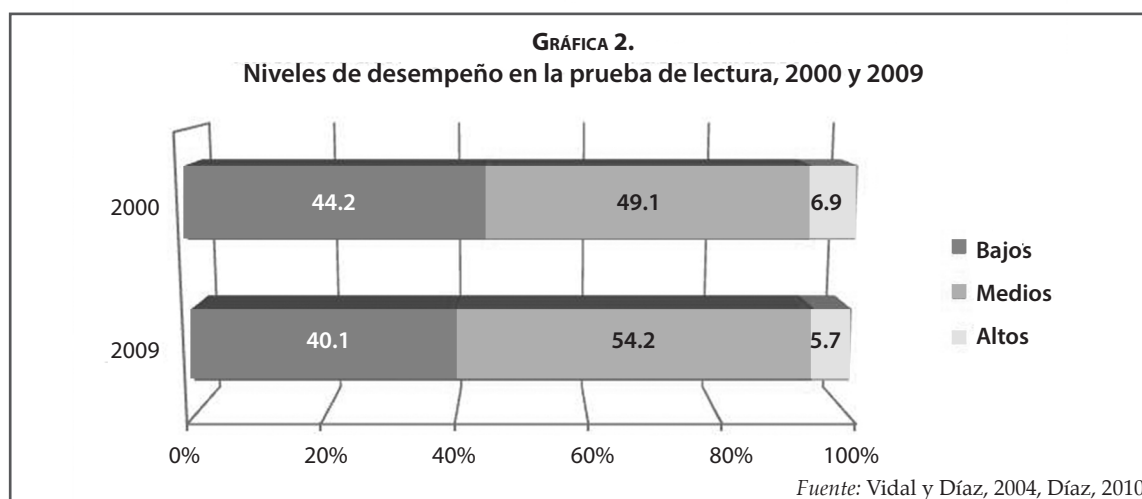
Sin embargo, hay elementos suficientes para afirmar que la prueba aplicada por el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es confiable y elocuente respecto a las competencias intelectuales que son razonablemente susceptibles de medición con instrumentos escritos y estandarizados: la lectura, la expresión escrita, la selección e interpretación de información o la aplicación de nociones fundamentales de las matemáticas y las ciencias naturales en la interpretación y la resolución de problemas dados. En esos dominios o competencias se ha concentrado la prueba PISA en sus periódicas aplicaciones (2000, 2003, 2006 y 2012). Además, su propia confección y el universo en el que se aplica se orientan a conocer el aprendizaje que acumulan los estudiantes—ya sea por la instrucción escolar o mediante otras experiencias sociales— a los quince años de edad, tras haber cursado diez u once años, o un poco más, de escolaridad. Por estas razones, y por la consistencia de sus datos, quienes deciden y diseñan las acciones de la política educativa (también los investigadores especializados en la educación obligatoria) deberían prestar mayor atención a los resultados de estas pruebas y a toda la información derivada de cada aplicación.

La gráfica 1 muestra los resultados de 2012 y se observa que la proporción de jóvenes de alto nivel de desempeño no alcanza ni siquiera 5% en ninguna de las áreas evaluadas.

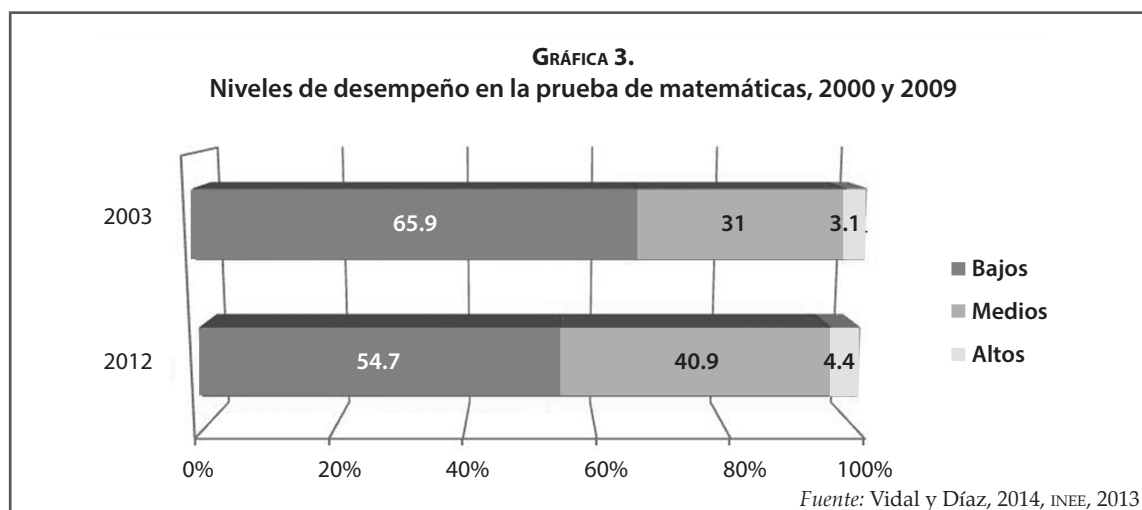


La gráfica 2, enfocada en los niveles de desempeño en lectura, permite comparar cuánto se ha avanzado entre 2000 y 2009; ahí vemos que hay una mejoría muy pequeña porque disminuyó el número de estudiantes que tenemos en los niveles más bajos, de 44.2% a 40.1%.

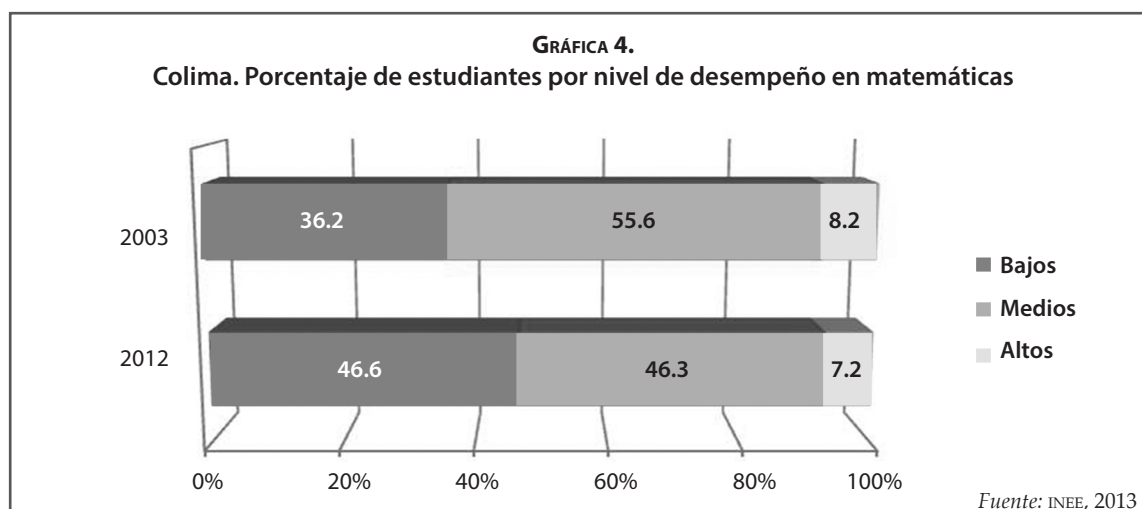
⁴ Una exposición más amplia de las reflexiones y datos que expongo en este punto se hallan en “México en la prueba PISA 2012: resultados nacionales y estatales”, *Temas estratégicos*, núm. 1, primera quincena de febrero de 2014, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.



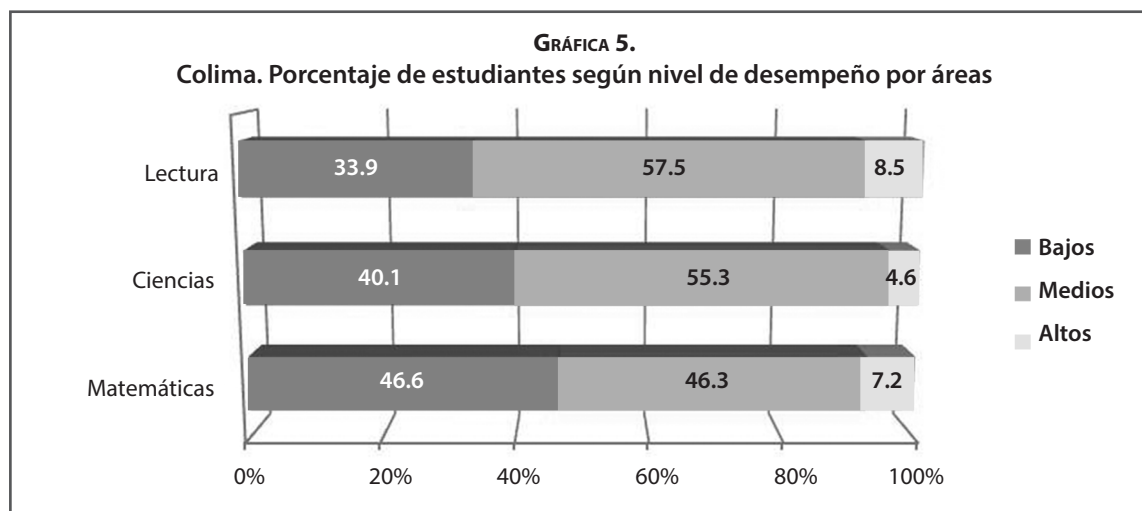
En matemáticas, como se ve en la gráfica 3, hay un fenómeno interesante: de casi 66% de muchachos de 15 y 16 años en los niveles más bajos de desempeño, se pasó a 54.7%; es un dato importante en términos de avance, aunque todavía muy lento.



Las gráficas muestran lo generalizado de la desigualdad. Si vemos los datos de la 4 se observa que en 2012, Colima, en lugar de disminuir aumentó el bajo nivel de desempeño en matemáticas, aun cuando es uno de los estados con mejores resultados del país, junto con Aguascalientes, Nuevo León y el Distrito Federal.

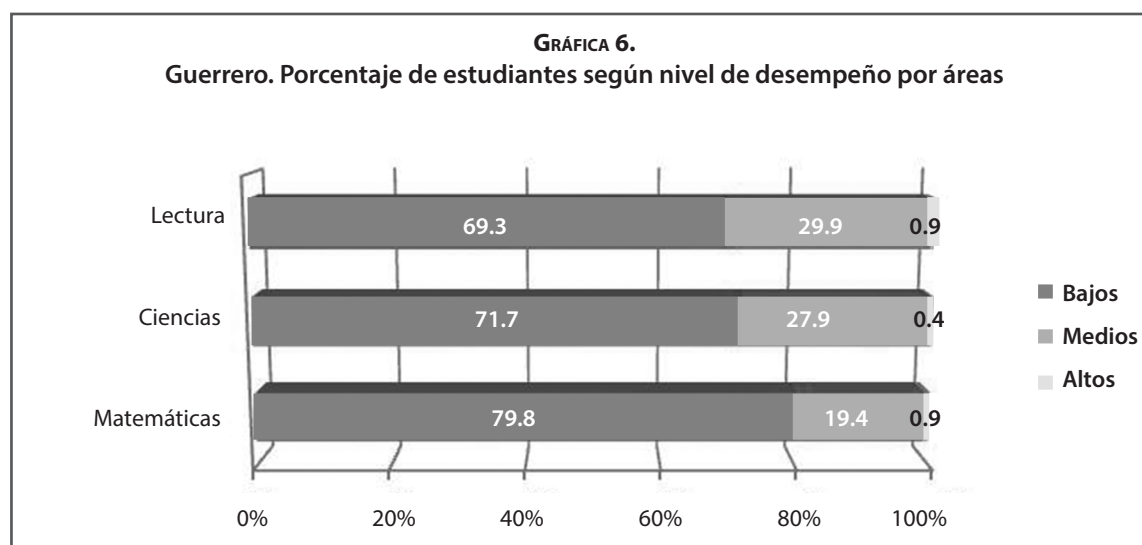


Si observamos la gráfica 5, según el nivel de desempeño por áreas en Colima, menos de 9% de los jóvenes se ubica en niveles altos de desempeño; es decir, tampoco en los estados que tienen mejores resultados estamos bien.



Fuente: INEE, 2013

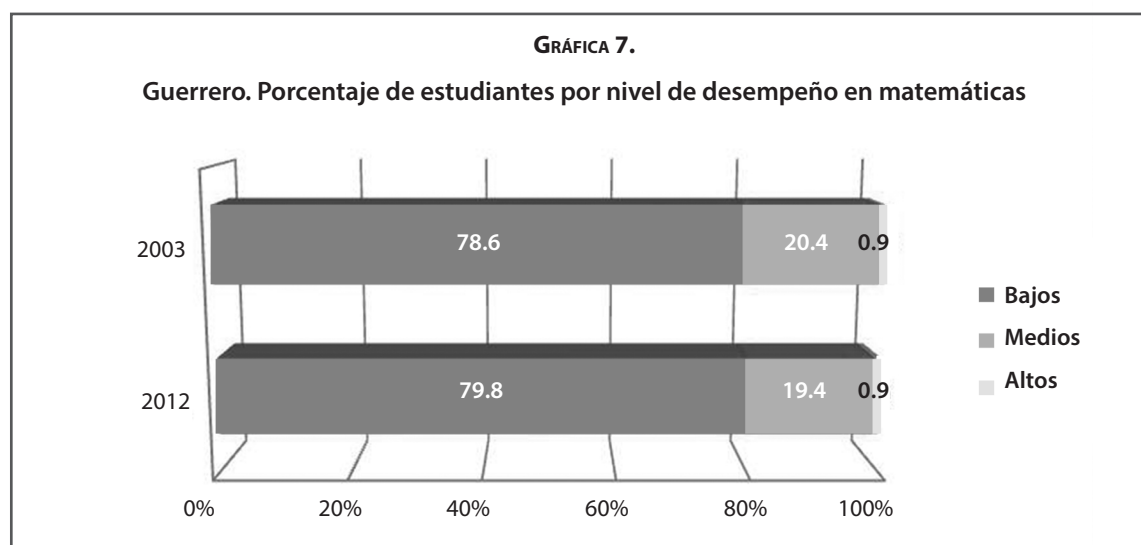
Un dato importante que suele olvidarse es el porcentaje de muchachos fuera de la escuela, quienes representan una dimensión del fracaso del sistema. Si a ese porcentaje le agregamos el de los niveles bajos, el problema es grave. Un caso dramático es Guerrero, un estado cuyo nivel de desempeño por áreas es muy bajo, además de que tener la tercera parte de muchachos fuera de la escuela. De acuerdo con la gráfica 6, los niveles bajos de desempeño se ubican entre 70% y 80% en las distintas áreas; en la gráfica 7, para el caso de las matemáticas, no llegan al 1% en el nivel de desempeño alto. La desigualdad en la calidad queda así confirmada.



Fuente: INEE, 2013

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Desde el enfoque de derechos humanos, la política educativa en general tiene el imperativo de satisfacer, y cada vez de mejor manera, el derecho a aprender y a educarse. De ahí que debe incor-



Fuente: Elaborado con base en información del INEE, 2013, Vidal y Díaz, 2004

porar los elementos que se han señalado. En particular, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) no incluye un diagnóstico aunque haya insumos para hacerlo; por ejemplo, la propia producción del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y las aportaciones que se hacen desde otros espacios académicos. Asimismo, puede y debe tomarse en cuenta la experiencia de profesores y organizaciones civiles que ofrecen información suficiente para elaborar un diagnóstico serio y no necesariamente conflictivo. El Programa tiene una particularidad: se da a conocer un poco después de que se echan a andar las principales medidas que conforman la nueva política educativa. La reforma constitucional, el eje de la reforma educativa, se realizó antes de la publicación del PSE. Cabe destacar también que igual que su predecesor, sus objetivos son muy generales aun cuando plantea el uso de ciertos indicadores.

La desigualdad social no se reduce a niños desnutridos que por lo tanto no aprenden, lo cual constituye un planteamiento excesivamente simple. Sin embargo, la propia política gubernamental ha reconocido que hay un problema de hambre en importantes sectores de la población mexicana y el Coneval nos informa que cerca de 45 millones de mexicanos, de entre los cerca de 110 millones de habitantes del país, se encuentran en situación de pobreza. Así pues, es necesario seguir profundizando y buscar opciones en el estudio de las repercusiones de esta desigualdad y de la pobreza en el proceso de aprendizaje. No pienso en los problemas de orden orgánico o fisiológico, sino en la relación que existe entre las demandas de la tradición escolar y la multiplicidad de culturas y posibilidades que tienen las familias de responder a la demanda escolar.

La tradición escolar plantea casi automáticamente y sin que se perciba así, muchas demandas de apoyo, que sólo familias escolarizadas o muy escolarizadas pueden atender. De los testimonios de algunos profesores pueden extraerse dos casos ilustrativos. En el primero sucede que cuando se dejan tareas muy generales o mal planteadas, como hacer un experimento o elaborar un mapa conceptual, hay familias que pueden responder a ese reto ambiguo —con mayores posibilidades de intervenir y acompañar en la tarea—, mientras que otras dicen: “Busca y copia”. Por otra parte, ante la misma petición de elaborar un mapa conceptual, hay casos en los cuales los padres —que trabajan más de diez horas—, por ejemplo, dirán: “Vamos a la papelería a comprar uno”. Esa discrepancia ilustra bien las posibilidades de que los padres respondan o no a las demandas escolares. Ahí están mezcladas no sólo condiciones materiales sino, como la sociología ha señalado, otras condiciones como el capital y el ambiente culturales.

Otro aspecto a destacar es que, además de que el PSE no cuenta con un diagnóstico, tampoco se ofrecen medidas integrales para transformar la organización escolar y el sistema educativo como

trama de relaciones, es decir, el conjunto de las relaciones que se establecen entre los mandos medios y superiores de todas las secretarías estatales y las escuelas en el ejercicio cotidiano del trabajo. Hace mucho tiempo que la investigación descubrió cosas muy importantes como el hecho de que —ya lo subrayaba la maestra Justa Ezpeleta— en gran parte la lógica del sistema obedece a la búsqueda de apoyo político, de legitimidad y lealtad, y no a la calidad en el aprendizaje. Hoy está al descubierto —aunque a veces con mucha estridencia e interlocución sesgada— que existe ese tipo de problemas. Aunque es un paso importante lo que se está haciendo ahora en términos de reorganización administrativa y control de recursos, este esfuerzo ha ido acompañado de un discurso que parece depositar en los profesores la responsabilidad del desorden del sistema y la corrupción de sus reglas. Ahí hay un problema de planteamiento de la política, que además es insuficiente. He sostenido en otros foros que es necesario someter a concurso no sólo los puestos de dirección de escuela y supervisión de zona o de sector, sino también los puestos medios y superiores de la SEP; y hay bases suficientes para ello. Sería un gran paso en la reforma del Estado que una de las tareas más delicadas, que debe obedecer al rigor técnico, sea una de las primeras donde se establezca un verdadero servicio profesional de carrera. Hasta ahora no lo hay; lo que tenemos es una revisión burocrática de informes y otros documentos para valorar el desempeño.

UN SISTEMA AL SERVICIO DE LAS ESCUELAS Y DEL APRENDIZAJE

Un último punto para reflexionar es reconocer que hay mucha experiencia y elementos para diseñar un currículo que se concentre en la comprensión y en el desarrollo de las competencias intelectuales del pensamiento crítico; es decir, las capacidades para entender el mundo y pensar sobre él: observar, leer, analizar, reflexionar, formular con planteamientos propios, etcétera. Tenemos, por otra parte, una tradición cultural pesada y muy instalada —no sólo entre los profesores— que demanda la transmisión de “lo más importante” del acervo cultural de la humanidad; ese fue un debate en los orígenes de la institución escolar. ¿Cómo podemos cambiar esa concepción dominante entre los profesionales de la educación?, ¿qué es lo que ha impedido esa transformación?, ¿cómo transformar el currículo para que sea realmente operante?, ¿cómo lograr la transformación de la práctica profesional?

Es necesario avanzar hacia la construcción de una nueva escuela pública, una unidad educativa con metas y principios comunes, con capacidades y facultades para tomar decisiones importantes. Del mismo modo, hay que avanzar hacia un sistema donde las instancias jerárquicamente superiores estén al servicio de las escuelas y apoyen su tarea sustancial; eso requiere la transformación de la política del sistema burocrático hoy convertido en un elemento que boicotea la labor docente y el trabajo de cada centro escolar con sus múltiples y urgentes requerimientos.

Referencias

- Cordera, R. (2006), “La desigualdad marca nuestra historia”, en *Nexos*, núm. 338, febrero.
- Díaz G., M. A. et al. (2010), *México en PISA 2009*, México, INEE.
- INEE (2013), *México en PISA 2012*, México, INEE.
- Ramírez, R. y P. Chaves (2006), *La evaluación de los programas compensatorios. Notas para una política de equidad educativa*, México, Conafe/OEI.
- Vidal, R. y M. A. Díaz (2004), *Resultados de la prueba PISA 2000 y 2003 en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años*, México, INEE.
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.

III. *El PSE y los temas transversales del sistema educativo*

1. La evaluación educativa

Mario Rueda⁵

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) plantea la meta “México con educación de calidad”, que todos compartimos y deseamos, aun reconociendo que hay diversidad de concepciones sobre calidad, pero asumiendo que nos imaginamos lo mejor. En el documento también identificamos algunos de los objetivos que expresan la idea de atender el problema de la calidad de la educación, como “garantizar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” (SEP, 2013:23). Tales objetivos, así expresados, son prácticamente incuestionables; sin embargo, el problema radica en que su consecución se dificulta mucho debido al grave problema de desigualdad en múltiples aspectos que arrastramos como país, desde hace muchos años.

Respecto al tema de la calidad y la pertinencia de la educación media superior, quiero resaltar que es común centrar la atención en la preocupación de que la educación principalmente sirva para la formación para el trabajo. A través de la educación se pretende atender el problema de que las personas tengan acceso a una actividad laboral, a la obtención de recursos y por lo tanto a una vida mejor. A esa idea subyace el supuesto de que la educación es la que transforma los sistemas socioeconómicos, sin embargo, lo más recurrente es que los países que transforman sus sistemas socioeconómicos son los que más invierten en educación y cuentan con las mejores ofertas educativas.

También estamos de acuerdo con la preocupación por incrementar la cobertura, la inclusión y la equidad educativas entre todos los grupos de la población y con los objetivos que se expresan en el PSE como: “fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral; promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación plena e impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento” (SEP, 2013:24).

De frente a lo anterior, ¿qué plantea el PSE como estrategias para lograr esas metas? “La evaluación se presenta como un elemento preponderante” que va a permitir fortalecer los procesos de planeación en el sector educativo. Plantear esta reforma y señalar que la evaluación es el punto clave habla de una estrategia decidida unilateralmente; no se proyecta una que posibilite la incorporación, la discusión de ideas, la definición de metas compartidas, o un recurso con el fin de preparar a todos los actores e ir hacia un cambio, cualquiera que éste sea, sino que considera que la evaluación puede cumplir con este impulso y esta orientación respecto al cambio. También aparece como medio para abordar temas como el derecho a la educación y la equidad de género.

⁵ Investigador titular “C” definitivo del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM. Sus líneas de investigación giran en torno a la evaluación de la docencia universitaria. Actualmente es también académico invitado en el INIDE. Correo electrónico: marioarb@unam.mx

Con relación a las acciones dirigidas a realizar esos cambios, nuevamente la evaluación tiene un papel central; por ejemplo, en su importancia para la toma de decisiones o para mejorar la calidad educativa. Se sostiene la necesidad de fomentar la cultura del uso de las evaluaciones; en este punto, y ante una crítica permanente en estos últimos treinta años, que señala que ya hay mucha evaluación pero no se ve claro qué pasa después, surge el imperativo de tomar en cuenta sus resultados para tratar de entender qué está sucediendo y, sobre todo, para diseñar y definir las acciones futuras que modifiquen aquellos negativos.

Ahora se está asumiendo un compromiso por tratar de pensar qué ocurre con estas evaluaciones. Queda clara la presencia de un Instituto, con nuevas condiciones y al que se le delega el apoyo y el fortalecimiento al sistema educativo. Es el que señalará las brechas, el estatus actual y alentará y definirá los cambios dentro del sistema, lo cual me parece que, igual que el caso de la sobredimensión de la evaluación, al Instituto se le están pidiendo acciones que van más allá de lo que puede realizar actualmente de manera razonable. Hay una situación que llama la atención en relación con ENLACE —hoy cuestionada y suspendida hasta que no se aclare su calidad técnica—, que hasta ahora era el termómetro de la calidad del aprendizaje en toda la educación obligatoria, pero hoy se plantea como parte de las acciones que el INEE va a coordinar: partir del análisis de las debilidades y las fortalezas de ENLACE para asumirla como instrumento y a su vez para generar cambios en el aprendizaje.

Cabe destacar que se insiste —desde el sexenio anterior— en asociar las prácticas de evaluación a la acreditación, y a un organismo en particular al que se le pide que la realice. Obviamente, este organismo cuenta con experiencia que valdría la pena rescatar y más aún aprovechar, es decir, analizar sus resultados y sus dificultades, y cuánto incide en los cambios. Estudios recientes muestran que es posible cumplir con los criterios que se exigen para acreditar un programa, pero ello no necesariamente se refleja en la mejora de la práctica, aunque el programa cuente con la orientación que derivó en la acreditación.

La aspiración de estructurar un sistema nacional de evaluación ya ha sido recurrente en programas previos, pero en todos y cada uno de ellos se reconoce que no se ha logrado del todo y se espera que esta vez sí lo haga. Ahora al INEE se le asigna la responsabilidad de agrupar, orientar y coordinar acciones dentro de un sistema educativo sumamente diverso, que plantea múltiples y difíciles retos, además de otras tareas que se espera cumpla.

La profesionalización del docente también aparece como una actividad que se debe atender, propósito al que va a contribuir la implementación de evaluaciones justas, objetivas, transparentes y diferenciadas, con las que todos estaríamos de acuerdo. El problema para concretar evaluaciones con dichas cualidades radica en las condiciones del sistema educativo y en la insuficiente información que tenemos de él.

Respecto a prevenir la exclusión y el abandono escolar, otra vez se atribuye a la evaluación la capacidad de advertir y de resolver el problema, lo que sabemos de antemano que no será posible. La evaluación puede contribuir a un conocimiento más detallado de los fenómenos citados, pero por sí misma no representa una solución; esto lleva a la necesidad de definir qué entendemos cuando nos referimos a la evaluación educativa.

La idea que quiero compartir con ustedes es que la evaluación es una actividad profesional como cualquier otra, que ha cumplido distintas funciones en los países en los que ha venido desarrollándose y ha evolucionado; asimismo, paulatinamente ha generado un conocimiento cada vez más específico para evaluar a los distintos actores y las acciones del sistema. Por ejemplo, la evaluación, en sus inicios, se enfocaba en conocer el grado de aprendizaje de los estudiantes, y ahora también se ha ampliado para evaluar el desempeño de los profesores y de las instituciones. Cada una de esas evaluaciones requiere de un conocimiento específico y del desarrollo de habilidades tanto de los evaluadores como de quienes diseñan los instrumentos para hacerlo, así como del enriquecimiento teórico relativo a la propia evaluación.

Para ilustrar la evolución de la evaluación, traigo a colación tres momentos: en el primero, la escuela se plantea metas y la función de la evaluación es comprobar si éstas se cumplen o no. En la actualidad no podemos seguir pensando en esta función tan limitada. También es necesario reconocer que tanto las evaluaciones como los elementos que se toman como evidencia de que se cumplen las metas educativas están influidos por el conocimiento y las concepciones que se tienen sobre la educación en un momento particular del tiempo. En un periodo más reciente, se evalúa para tomar decisiones. Aquí la evaluación no solamente toma en cuenta los objetivos previamente establecidos, sino otros elementos. Por último, en el tercer momento ésta tiene como principal motivo la definición del valor de algo (algún programa, carrera o formación profesional), y por lo tanto va a tener otra naturaleza, otras preocupaciones y también otros recursos.

Voy a repasar rápidamente algunos paradigmas, entendiendo como paradigma a un conjunto de elementos teóricos, metodológicos e incluso temáticos que una comunidad profesional comparte en mayor o menor medida. Con esta idea de evolución y cambio, inicialmente se introduce la evaluación en el sistema educativo bajo la premisa de que a través de la evaluación podemos saber qué tan bien está funcionando un sistema. La preocupación central es conocer cuáles son las metas que se plantearon y si se cubrieron o no; todo lo demás que sucede en el sistema no se toma en consideración. Un segundo paradigma se refiere al proceso para determinar el mérito, el valor o el significado de las cosas, subrayándose la necesidad de comprender las situaciones o los objetos evaluados.

En un tercer paradigma, la meta de la evaluación es mejorar, es decir, tomar decisiones apropiadas para que el programa o la acción que se valora se enriquezca. No se trata sólo de saber si se cumplen o no las metas, sino de las condiciones en las que se produce tal cumplimiento. Se introducen nuevos elementos, como el contexto en el que se hace la evaluación: cuáles son los insumos que se tienen. Este paradigma, por ejemplo, puede ser apropiado para evaluar nuestro sistema educativo en cuanto a que sabemos que los insumos son muy variables; entonces, es necesario considerar cuáles son los insumos, cuál es el proceso y cuáles son los productos. En los paradigmas anteriores el énfasis estaba puesto en el producto, y muchas veces medido a partir de una prueba objetiva o de una situación en concreto, mientras que en este paradigma el producto es sólo un elemento más a considerar.

El cuarto paradigma, que yo considero que recupera una idea de evaluación más contemporánea, tiene como fundamento el reconocimiento de las necesidades de distintas audiencias, es decir, que la evaluación significará cosas diferentes para cada uno de los diversos actores. Por ejemplo, un directivo, un secretario de Educación o un director de área pueden tener una perspectiva de la evaluación distinta a la de los maestros, los alumnos o los padres de familia. Por lo tanto, el reto del evaluador es recopilar información útil a todos los actores para que puedan perfeccionar lo que se evalúa.

Desde ese paradigma —de una mayor complejidad—, difícilmente se puede aceptar que haya una sola acción o un instrumento de evaluación que informe, dé respuesta y deje satisfechos a todos los involucrados. La aspiración no es saber la verdad absoluta con respecto a algo, sino confrontar perspectivas y maneras distintas de cómo cada uno de los actores percibe la situación, y cómo pueden utilizar esta información. Un punto clave es obtener información diversa y variada a través de distintas estrategias y diseñar vías para darla a conocer a los participantes de la situación evaluada.

Bajo la perspectiva anterior es necesario destacar las definiciones de evaluación inherentes al PSE presentes tanto en la Ley del INEE como en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). De acuerdo con el Artículo 6 de la Ley del INEE, la evaluación se define como “acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición” (CDHCU, 2013b:2). Con esta definición se puede observar una apuesta a un cierto tipo de evaluación, que con un referente previamente establecido involucra la observación de componentes, procesos o resultados del

sistema educativo nacional; estos aspectos son de carácter formativo, por lo que la evaluación aparece como una herramienta para la mejora de los mismos.

Por su parte, el Artículo IX de la LGSPD define la evaluación de este sector como “la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de asesoría técnica, pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica” (CDHCU, 2013a:2) Esta meta es sumamente ambiciosa, ya que no se cuenta con una tradición, un aprendizaje y un conocimiento acumulado respecto a cómo evaluar el desempeño docente en educación básica o en preescolar, situación muy distinta si se trata de educación superior, en la cual sí se tiene una experiencia de más de una década de evaluación. En el nivel básico tampoco se cuenta con experiencia suficiente para evaluar directivos, lo cual también es referido en el Artículo 52 de la LGSPD: “las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado” (CDHCU, 2013a:6).

Cabe decir que hay muchas acciones que se presentan como evaluación, pero en realidad no lo son, y que de ellas existen múltiples ejemplos en el sistema educativo. Con frecuencia, los maestros deben entregar informes y cumplir con requerimientos cuyos propósitos a veces no están claros, pero al final están consignados como evaluación. Incluso el Programa de Carrera Magisterial, prioritariamente dirigido a la mejora salarial, se anuncia como la estrategia de valoración del profesorado. Así, se presentan acciones de evaluación del desempeño docente que difícilmente cumplirían los requisitos para considerarlas como tal.

También en artículos de la LGSPD aparecen dos referencias a la evaluación; una que dice que es “una actividad interna, permanente, de carácter formativo y tendiente a la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de las escuelas y de la zona escolar” (CDHCU, 2013a:11). Como corolario subrayo que en ningún momento podrán ser causa de procedimientos de sanción ni tener consecuencias administrativas o laborales. Aquí estamos entrampados en discursos que consideran, socialmente, que se debe evaluar para castigar o despedir a quienes no aprueban; es decir, nos hallamos frente a un ambiente social que está señalando un sentido contrario a lo que estipula la ley.

Más adelante, en la misma legislación se indica que “en caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda” (CDHCU, 2013a:21). Este artículo, me parece, alienta la preocupación de amplios sectores del magisterio. Claro está que se dice que puede ser hasta la tercera y las evaluaciones previas vendrán con un acompañamiento para subsanar aquellas habilidades no mostradas de manera plena. El tamaño del sistema educativo, considero, constituye una dificultad importante, pues implicaría proveer cientos de acompañantes, quizás miles, por un tiempo prolongado.

Aunado a lo anterior es fundamental no olvidarnos de quiénes somos como sistema educativo. Si no partimos de ahí, cualquier idea que se nos ocurra, aunque sea una aparentemente muy atractiva, va a despegar en falso. Somos un sistema educativo en el que la sola consideración de sus grandes dimensiones modifica muchas cosas. No se pueden adoptar modelos de países europeos, entre otras cuestiones, porque no tenemos el tamaño de su población; además, ¿con qué profesores? ¿Con los que tenemos, que son miles y que han sido formados con distintos programas en diversas épocas? Pero en este momento ya están frente a grupos.

También se debe considerar las particularidades de la población a la que atiende nuestro sistema educativo. El modelo multigrado, por ejemplo, tiene una presencia muy grande en el país y no está muy claro que éste sea tomado en cuenta, al igual que los grupos multiétnicos que radican en poblaciones muy aisladas o de difícil acceso. Todo eso nos hace únicos, pero si no partimos de

lo que somos y tenemos será difícil echar a andar las ideas con las que mayoritariamente comulgamos.

Creo que es esencial atender las necesidades del sistema educativo en su conjunto para tratar de disminuir la inequidad. Ya contamos con diagnósticos sobre la oferta educativa que muestran que los grupos vulnerables están en las peores condiciones y son los que obtienen los resultados más bajos, lo que nos apremia a atender, antes que nada, las condiciones de desigualdad.

Asimismo, es necesario revisar las acciones de evaluación vigentes, ya que hay muchas prácticas que no lo son. Por ejemplo, conozco situaciones en las que personas visitan en sus aulas a los profesores de educación básica y les dicen que los van a evaluar y lo que hacen es anotar en un formulario sus observaciones sobre la manera en la que aquellos distribuyen el tiempo, y a eso le llaman evaluación. Otra experiencia que retrata esta arbitrariedad de prácticas la tuve cuando, hace una década o un poco más, en una charla sobre etnografía, de repente surgían muchas preguntas e inquietudes sobre “cómo se hacía la evaluación desde la etnografía”, porque en algunas escuelas, decían, a los profesores los estaban evaluando etnográficamente.

Hay muchas prácticas y acciones que se denominan evaluación y están vigentes en distintos espacios escolares o instauradas en las instituciones y es indispensable revisarlas, repensarlas o mejorarlas. Finalmente, es preciso reconocer que estamos frente a un problema sumamente complejo, grande y muy urgente que requiere atención, por lo que necesitamos la colaboración de todos los involucrados, es decir, su participación y compromiso, a fin de que cada quien, desde su ángulo y desde su lugar de actividad profesional, contribuya a construir un sistema educativo de calidad.

Referencias

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013a), *Ley General del Servicio Profesional Docente*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013b), *Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.

2. Equidad e inclusión educativa

Carlos Rafael Rodríguez Solera⁶

En lo relativo al tema de la *equidad educativa*, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) busca articularse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el cual en la introducción y visión general señala lo siguiente: “Para garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo 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. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles” (SEP, 2013:29).

A lo largo de todo el PSE, y a manera de síntesis, están presentes como ejes de la equidad educativa “el incremento de la cobertura y el apoyo a grupos vulnerables”. En el documento se presentan datos con relación a la cobertura de la educación obligatoria, tanto de la básica como de la del nivel medio superior. Se enfoca en la población que tiene entre tres y 18 años de edad, y utiliza datos del Censo de Población y Vivienda de 2010. Destaca que la cobertura neta de niños que tienen cinco años de edad es de 87%, y que cuando éstos terminan la educación preescolar la cobertura aumenta a 96% durante los seis años de educación primaria. Sin embargo, en la secundaria disminuye año con año para situarse en 87% a los 14 años de edad al finalizar dicho ciclo. A los 15 años, cuando los jóvenes deberían estar iniciando la educación media superior, la cobertura disminuye a 79%. Tres años más tarde, a los 18 años, cuando se esperaría que los jóvenes hubieran concluido dicho nivel, menos de la mitad de la población continúa estudiando.

De frente a esas cifras el PSE concluye que falta relativamente poco para universalizar la educación obligatoria y señala que para alcanzar ese objetivo se enfrentan dos grandes desafíos, el primero de ellos, “incrementar la asistencia a la secundaria, en especial de los niños que pertenecen a grupos vulnerables, que son los que presentan mayores niveles de abandono escolar en este nivel educativo”, y el segundo “incrementar la cobertura de la educación media superior, para alcanzar la meta de que todos tengan acceso a este tipo de educación, que ahora es obligatoria” (SEP, 2013:30).

Mientras el acceso a la secundaria se lograría mediante el apoyo a niñas y niños que pertenecen a grupos vulnerables, en el caso de la educación media superior el tema es más complejo, pues se reconoce que hay un grave problema de abandono escolar que afecta a uno de cada tres jóvenes que se inscriben en el primer año de preparatoria. De ese diagnóstico el documento identifica que uno de los principales retos para lograr la equidad educativa es el aumento de la cobertura en educación básica, media superior y superior, y que para lograrlo se requiere, por un lado, incrementar la oferta, en especial en los niveles de educación media superior y superior y, por el otro, se necesitan acciones para que las niñas, los niños y los jóvenes no abandonen las aulas.

⁶ Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana. Sus áreas de investigación son equidad educativa, sociología de la educación, estratificación y movilidad social y educación a migrantes y grupos vulnerables. Correo electrónico: carlosr.rodriguez@ibero.mx

Un problema central que constituye un reto es el abandono de los estudios en educación media superior, y se plantea que para reducirlo es necesaria una política educativa que implica el impulso de acciones articuladas, orientadas a apoyar a los jóvenes en situación de desventaja; de una creciente profesionalización docente y de la gestión escolar; de mayor pertinencia de los planes y programas de estudio y de la prevención de los riesgos que afectan a los jóvenes.

En el diagnóstico se reconocen también los distintos niveles de logro educativo que alcanzan los alumnos en las diferentes modalidades de la educación primaria y secundaria y se presentan datos que ponen en evidencia lo que ya desde hace bastante tiempo se conoce: que los alumnos atendidos por el Conafe y por las escuelas de educación indígena obtienen, sistemáticamente, resultados más bajos que aquellos que asisten a escuelas generales, y que la brecha es aún mayor cuando se los compara con estudiantes de escuelas particulares (tabla 1).

TABLA 1. Porcentaje de alumnos que alcanzan los niveles bueno y excelente en ENLACE 2012

	Educación primaria			Educación secundaria	
	Español	Matemáticas		Español	Matemáticas
Conafe	13.1	19.0	General	18.5	16.0
General	40.1	43.4	Particular	44.5	36.9
Indígena	21.6	28.3	Técnica	18.4	15.7
Particular	67.8	61.3	Telesecundaria	18.2	28.4
Total	41.8	44.3	Total	20.7	20.3

Fuente: SEP, 2013:30

En la propuesta del PSE se indica que para disminuir esta fuerte inequidad educativa es necesario “incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad” (SEP, 2013:29). Sin embargo, en el apartado correspondiente a las líneas de acción, tal estrategia se traduce sólo en ofrecer programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación (SEP, 2013:57, línea de acción 3.6.2).

En suma, uno de los objetivos fundamentales que se destaca es: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP, 2013:54), alineado a su vez con uno de los que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) referido a la necesidad de desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.

A pesar de que el PSE señala una serie de estrategias y líneas de acción que contemplan la mejoría de la educación indígena, el acceso a la educación de niñas y niños hijos de jornaleros agrícolas migrantes y muchas otras medidas, cuando se analizan los indicadores que se emplearán para valorar si se ha logrado alcanzar el objetivo propuesto, se observa que “los indicadores se refieren casi exclusivamente al aumento de la cobertura de la educación media superior y superior”.

Para medir si se ha alcanzado el objetivo de asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa, se proponen tres indicadores: el primero se refiere a la “Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior” (SEP, 2013:88). En este caso se plantea que se busca pasar de una tasa bruta de escolarización en educación media superior de 65.9% —toma como línea base el periodo 2012-2013— a 80% en el periodo 2018-2019, y en el caso de la educación superior, de

32.1% a 40%. El segundo es la misma “Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior”, sólo que focalizado para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita (SEP, 2013:90). En este caso se pretende pasar de una tasa bruta de escolarización en educación media superior de 61.8% en 2012 a 75% en 2018 y en el caso de la educación superior, de 14.7% a 17%. El tercero alude a la “Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior” (SEP, 2013:92).

Si bien se mencionan otros niveles educativos, como la educación primaria y la secundaria, cuando se analizan las metas es claro que las más ambiciosas se ubican también en la educación media superior. Por ejemplo, en el caso de la primaria se busca bajar el abandono escolar, ya de por sí bajo, del 0.7% al 0.5% o sea una diferencia de sólo 0.2% (SEP, 2013:93). Respecto de la secundaria se pretende reducir el abandono escolar de 5.5 a 4.9%, o sea, una reducción de 0.6%. En el caso de la educación media superior, por contraste, se busca reducir el abandono escolar del 15% al 9%, esto es, hay una diferencia de *seis* puntos porcentuales.

En el PSE se plantea que una de las principales vías para mejorar la equidad educativa y a juzgar por los indicadores que se proponen casi la única, es el incremento de la cobertura en educación media superior, la cual servirá, a su vez, para que más jóvenes lleguen a completar sus estudios universitarios.

Si bien la ampliación de la cobertura de educación media superior y superior es un objetivo noble, no puede ser el aspecto central de un programa que busca mejorar la equidad y la inclusión educativas. Esa propuesta se suma a la creciente devaluación de los títulos universitarios y a la inflación académica. Los diplomas ya no garantizan el acceso a un empleo, porque ahora se necesita una maestría para el trabajo que antes requería un bachillerato. Cada vez más se reitera que un mayor acceso a las universidades no garantiza una mejoría en las oportunidades económicas y por lo tanto en mayor equidad social.

En el caso de la educación básica, a pesar de que en el diagnóstico se reconocen las fuertes diferencias en el logro académico entre alumnos que asisten a distintas modalidades, que se hacen evidentes en los datos de la tabla 1, en el PSE no se contemplan acciones para reducir las brechas entre estudiantes que provienen de diferentes contextos económicos o que asisten a distintas modalidades educativas.

Una meta deseable para mejorar la equidad sería eliminar, o al menos reducir, esta brecha para que niñas y niños de hogares pobres o vulnerables alcancen los mismos niveles de logro académico de los estudiantes provenientes de otros sectores socioeconómicos. Pero en el programa analizado no se tocan las desigualdades que, de manera sistemática, se han presentado en el acceso diferencial al derecho de aprender.

En el programa se manifiesta el problema de la desigualdad pero, de manera paradójica, los indicadores que se usan para monitorear y evaluar en qué medida se están alcanzando los objetivos de mejorar la equidad y la inclusión están contruidos a partir de una expectativa de cambio ínfima. De este modo las metas estarían “dentro del margen de error”. Por ejemplo, la meta que ya se mencionó de disminuir en dos décimas de punto porcentual la tasa de abandono escolar en primaria, por supuesto que se va a alcanzar por la simple tendencia a la baja que ha tenido históricamente este indicador. De acuerdo con datos publicados por el INEE (2010), en 2009 esta tasa fue de 1%; como ya se mencionó, en 2012 era de 0.7%. O sea, en tres años disminuyó 0.3%, por lo que reducir 0.2% en seis años es más que factible, no porque exista un plan sectorial, sino debido a que es una tendencia de larga data.

En síntesis, en el programa se hace un diagnóstico, se reconoce que hay grandes retos y se dice que hay interés de atenderlos, pero cuando se analiza la forma en que se formulan metas medibles se aprecia que el único aspecto en el que se proponen acciones importantes es cuando se plantea incrementar la cobertura de la educación media superior y superior. En el caso de educación

básica, las metas en materia de equidad son tan pequeñas que, aun cuando se alcancen, *no modificarán las graves desigualdades estructurales* que existen en México en materia educativa desde hace mucho tiempo, y que al menos *en básica se relacionan con el logro educativo* y no con la cobertura.

Referencias

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010*, México, INEE. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT02/2010_AT02__d-vinculo.pdf

Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.

3. El programa sectorial de educación 2013–2018: la inscripción del derecho a la educación

María Mercedes Ruiz Muñoz⁷

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación en marcha sobre la reforma educativa en el marco del derecho a la educación y el cosmopolitismo (Ruiz, 2013 y 2014), con el objetivo de analizar el proyecto de instrucción pública como un espacio de lucha e interpelación entre los diversos actores sociales. Interesa analizar cómo se va gestando el proyecto educativo, qué actores participan y cuáles son las fuerzas políticas que pretenden dar rumbo a la educación pública en México.

Aquí se analiza el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) desde la mirada del cosmopolitismo como dispositivo analítico de las reformas educativas contemporáneas. De acuerdo con Popkewitz (2000, 2007 y 2009), esto implica conocer las lógicas y los sistemas de razón que permean la planeación social y las reformas que buscan dar solución a la problemática educativa actual.

Interesa dar cuenta de la inscripción discursiva del derecho a la educación y de las lógicas que permean el discurso educativo, con especial énfasis en los procesos de abyección expresados en los gestos de la inclusión y la exclusión de los sectores más vulnerables del país, que se señalan en el objetivo tres del PSE: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP 2013:54).

La política regulatoria del derecho a la educación resulta inalcanzable para todos los mexicanos, y se configura como una aporía para las zonas inhabitables y habitadas por los rostros de la pobreza, la exclusión y la injusticia. Se trata de narrativas de niños, jóvenes y adultos que construyen desde otro lugar el sueño del pensamiento ilustrado, de la modernidad y del proyecto de instrucción pública. Como señalan Ulloa (2010) y Tomasevski (2004) existen discriminaciones de género, raza, etnia y lengua que se invisibilizan porque son indicadores internacionalmente prohibidos. Sin embargo, en palabras de Ulloa, “se trata, fundamentalmente, de vidas irrepetibles de niños mexicanos que quedaron excluidos [...] de ejercer su derecho a la educación...” (2010:1).

El trabajo está organizado en tres ejes temáticos: el primero alude al campo problemático del derecho a la educación desde la perspectiva de los derechos humanos; el segundo presenta, de manera sucinta, las líneas generales del PSE, y en el tercero se problematiza la inscripción del derecho a la educación en el Programa. Por último se presentan las preguntas para abrir el diálogo.

⁷ Académica del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Correo electrónico: mercedes.ruiz@ibero.mx

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948: Art. 26).

La UNESCO y la ONU representan las principales agencias promotoras del derecho a la educación asentado en el Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en un contexto de fuertes tensiones ideológicas y posicionamientos políticos, como resultado del estallido de la Segunda Guerra Mundial y del surgimiento en 1945 de un organismo mediador internacional: la ONU. Cabe señalar que el antecedente más inmediato de ésta, como organismo internacional, fue la Sociedad de Naciones en 1919, la primera organización internacional del siglo XX, que surgió después de la Primera Guerra Mundial con el liderazgo del presidente de Estados Unidos, Thomas Woodrow, con la ilusión de garantizar la integridad de todas las naciones.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) tiene como antecedente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, pronunciada por la Asamblea Nacional Constituyente en Francia, que reconoció los derechos individuales y colectivos de las personas y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia. Estuvo inspirada, a su vez, en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, donde se promulgaron los derechos de los individuos y de la revolución apelando a la ley natural y a los derechos de todos los hombres a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad.

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “toda persona tiene derecho a la educación” (ONU, 1948). Pero qué significa “toda persona” en un momento histórico de fuertes tensiones y de reacomodo de las fuerzas políticas. El derecho a la educación se construyó como un discurso para la salvación de la humanidad desescolarizada, depositando en la escuela el lugar del conocimiento ¿De qué conocimiento? De la enseñanza fundamental; pero qué es lo fundamental, qué es lo básico, cuál es la instrucción básica a la que toda persona tiene derecho o cuáles son los principios que rigen la escolaridad básica para todos los individuos. Son la lectura, la escritura y las operaciones básicas.

El derecho a la educación opera como un principio universal para salvar al mundo de la “barbarie”, al otorgar a la educación, a la razón y al conocimiento el sueño de la escolarización de todas las personas para la formación humana y el respeto de los derechos humanos y ciudadanos. En el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se señalan “derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (ONU, 1948:1) en pro de la paz, la libertad y la justicia. En este proceso de iterabilidad, el derecho a la educación de “todos” se va naturalizando y sedimentando en las reformas y políticas educativas de la instrucción pública, en las prácticas y en la vida cotidiana de las escuelas.

EL PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018

El PSE está organizado en cinco capítulos y un glosario. En el primero se presenta un diagnóstico de la situación que guarda el sistema educativo nacional: la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), la educación media superior y superior, y la capacitación para el trabajo, así como otros aspectos relacionados con el deporte, la cultura, la ciencia y la tecnología. Llama la atención la presencia de un rubro titulado “Inclusión y equidad” que está relacionado con el derecho a la

educación de los grupos más vulnerables: indígenas, adultos y jóvenes en situación de rezago educativo y personas discapacitadas.

En el segundo capítulo, titulado “Alineación a las metas nacionales”, se expone una serie de cuadros que muestra la relación entre las metas nacionales, el objetivo de la meta nacional, la estrategia del objetivo de la meta nacional y la relación con el objetivo del Programa. Es un intento de mostrar la articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el Programa Sectorial. Por ejemplo, en la meta nacional del PND se plantea un “México por una educación de calidad”, mientras que en el objetivo de la meta nacional se señala “garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo”. Asimismo, en la estrategia del objetivo de la meta nacional se hace referencia a “ampliar oportunidades de acceso a la escuela, ampliar los apoyos a los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad social y crear nuevos servicios educativos”. Todo esto se articula con el objetivo 3 del programa: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”.

En el tercer capítulo, referido a los objetivos, las estrategias y las líneas de acción, se puntualizan los aspectos relacionados con el ámbito educativo. Por ejemplo, en el objetivo 3 presentado en el apartado anterior, se plantean siete estrategias y 65 líneas de acción, además de los ejes transversales. A manera de ejemplo, una de las siete estrategias señala “promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de los grupos vulnerables”. Entre las líneas de acción, dos de ellas —entre un número total de diez— proponen mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a los grupos más vulnerables, y garantizar que los niños y las niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y permanentes.

En el cuarto capítulo se presentan los indicadores para la medición de los logros educativos señalados en el programa. Del objetivo 3, los indicadores son los siguientes: tasa bruta de escolarización de la educación media y superior, tasa bruta de escolarización de la educación media y superior de los primeros cuatro deciles de ingreso monetarios per cápita, y tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio.

En este contexto, cabe preguntarse acerca de lo planteado en el objetivo 3, es decir, “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”, y la manera como se pretenden medir los resultados, dados los indicadores que se presentan: tasa bruta de escolarización y tasa de abandono escolar.

LA INSCRIPCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La inscripción del derecho a la educación en el PSE aparece de manera explícita en cinco ocasiones a lo largo del documento, lo cual es indicativo del lugar que ocupa y la importancia que se le otorga, si se toman como punto de referencia las modificaciones del Artículo 3° constitucional, que señala: “El Estado *garantizará la calidad de la educación obligatoria* de manera que los materiales y los métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos garanticen el *máximo logro del aprendizaje* de los educandos” (cursivas nuestras). En este sentido, la calidad aparece como el eje articulador de la política educativa y se expresa con mucha claridad a lo largo del PSE. ¿Es novedoso? Por lo menos, en la historia reciente de la educación en México se puede ubicar a partir de las políticas educativas de corte neoliberal instauradas desde la década de los 80.

La inscripción del derecho a la educación se observa en las narrativas del presidente de México y del secretario de Educación Pública, y se articula a la reciente reforma constitucional y al principio de la inclusión. En el mensaje del Presidente Enrique Peña Nieto se expresa “el ejercicio pleno del derecho de hombres y mujeres a una educación de calidad” (SEP, 2013:9). Este señalamiento se

refiere al principio de inclusión de los sectores más vulnerables (diversidad cultural y lingüística, población con alguna discapacidad y adultos analfabetos o que no completaron la educación básica). En el mensaje del secretario Emilio Chuayffert Chemor se presenta un brevísimo recuento histórico de la política educativa pública en México pasando por Vasconcelos, Cárdenas y Torres Bodet hasta la actual reforma educativa, “que elevó a rango constitucional el derecho a una educación de calidad” (SEP, 2013:11).

En el capítulo 1 del diagnóstico educativo se señala que “la educación es un derecho humano fundamental que debe estar al alcance de todos los mexicanos ¡No basta dar un espacio a los alumnos en todos los niveles educativos! [...] Un buen sistema educativo es incluyente” (p. 23). En el capítulo 3, objetivo 3 referido a la cobertura, la inclusión y la equidad entre todos los grupos de la sociedad, al inicio del primer párrafo se dice: “El Estado tiene *la obligación* de garantizar el derecho a la educación” (cursivas nuestras, SEP, 2013:54) tal como se establece en el PND, con la premisa de que todos los grupos de la población deben beneficiarse del país; ergo, el gesto de la inclusión aparece ligado a la democratización de la productividad y la construcción de la justicia.

También se enfatiza la ampliación de la cobertura —en particular de la educación media superior—, al señalar que la “extensión de la cobertura para facilitar el acceso es indispensable, pero no suficiente para el ejercicio del derecho a la educación” (SEP, 2013:54). De nuevo se hace referencia a los sectores más vulnerables, para los cuales se requiere desarrollar estrategias que contemplen la diversidad cultural y lingüística, a las personas con discapacidad, etcétera.

En esta misma tesitura discursiva, un aspecto que llama la atención es la iterabilidad acerca de la educación pública, gratuita, laica y de calidad, en la cual se omite la frase de la obligatoriedad del Estado en materia educativa, a excepción de un solo párrafo, que ya fue señalado con anterioridad. Por ejemplo, en el discurso de Peña Nieto se manifiesta que “la educación pública, gratuita y laica representa un patrimonio de gran valor para todos los mexicanos” (SEP, 2013:7) e inmediatamente después se refiere a la calidad de la educación como un aspecto clave del PSE. Esta misma discursividad se observa en el apartado del diagnóstico al señalar que, en la carta magna, el Artículo 3º constitucional establece la “educación pública, laica y gratuita” y, en virtud de las recientes reformas, “la educación debe ser de calidad” (SEP, 2013:23). Es decir, la educación pública es laica, gratuita y también de calidad.

Por ello, nos preguntamos por qué no aparece, o se omite, la obligatoriedad del Estado mexicano en materia educativa. ¿Se trata de un olvido, se da por sentado o estamos observando algún desplazamiento en el sentido?

INCUMPLIMIENTO Y VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico educativo que se presenta en el capítulo 1 del PSE ofrece evidencias acerca del incumplimiento del Estado en materia educativa: la obligatoriedad de garantizar la educación para todos los mexicanos, tal como se señala en el documento, al referirse a una “educación pública, laica, gratuita y de calidad”. Se reconoce que no se ha logrado la universalización de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Por consiguiente, el principio de inclusión no sólo es de la calidad de la educación sino del reconocimiento y la justicia escolar. ¿Qué decir de la educación media superior? El derecho a la educación demanda del Estado y de los gobiernos locales la existencia de centros escolares y modalidades suficientes, docentes formados que atiendan las escuelas, libros y materiales didácticos para los niños, así como de infraestructura y equipamiento suficientes. De acuerdo con el diagnóstico esto no se cumple. Tampoco se cumplen los estándares mínimos de calidad y, aunque el aprendizaje y la escuela se configuran como aspectos centrales en el PSE (ver objetivo 1 de asegurar la calidad de los aprendizajes de la educación básica), los resultados de las evaluaciones dan cuenta del incumplimiento en la calidad de la educación.

La *iterabilidad* de que la educación debe ser accesible a todos e inclusiva da cuenta de que nuestro sistema educativo es excluyente y discriminatorio. Además, se agrupa a la población más vulnerable en un breve apartado y únicamente se hace referencia a la diversidad cultural y lingüística (en lugar de a los indígenas), a los discapacitados, al llamado rezago educativo y a la cuestión de género con miras a la equidad y la justicia. También se requiere que la educación y las escuelas se adapten a los niños. Implica que la educación se transforme en la medida que cambian las necesidades de la sociedad, que contribuya a superar las desigualdades —como la discriminación por género— y que pueda adaptarse localmente. Sin embargo, esto tampoco se cumple.

PREGUNTAS PARA ABRIR EL DIÁLOGO

Regresemos a las preguntas iniciales. ¿A qué educación se tiene derecho?, ¿en qué espacio y en qué tiempo? ¿A la inclusión! ¿A la justicia! ¿A la equidad! ¿A una educación de calidad! ¿Al aprendizaje! ¿A una escuela digna! ¿A un lugar en la escuela! ¿A una banca! ¿A una beca! ¿Al uso de las TIC! ¿A un currículo pertinente!, etcétera.

Referencias bibliográficas

- ONU (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Consultado el 31 de marzo de 2014).
- Popkewitz, T. (2000), *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata.
- _____ (2007), “La razón de la esperanza cosmopolita como miedo a la diferencia”, en P. Padierna y R. Mariñez (coords.), *Educación y comunicación. Tejidos desde el análisis político del discurso*, México, Juan Pablos/PAPDI, pp. 433-466.
- _____ (2009), *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar. La ciencia, la educación y la construcción de la infancia*, Madrid, Morata.
- Ruiz, M. (2013), “El derecho a la educación, la justicia y la vida escolar”, México, UIA (documento base).
- _____ (2014), “La reforma educativa en el marco del derecho a la educación y el cosmopolitismo”, México, Uia (proyecto de investigación).
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación: 2013-2018*, México, SEP.
- Tomasevski, K. (2004), “Indicadores del derecho a la educación”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 40, núm. 2, pp. 4-7.
- Ulloa, M. (2010), *El ejercicio del derecho a la educación*, México, OCDE. Disponible en <http://www.observatorio.org> (Consultado el 14 de marzo de 2014).

IV. *Qué propone el PSE para los niveles educativos*

4. La escuela como centro de los procesos de cambio

Jerson Chuquilin Cubas⁸

INTRODUCCIÓN

En un contexto de creciente desigualdad, el tema de la equidad y la calidad educativa es utilizado por el gobierno mexicano para justificar iniciativas de política tendientes a reformar el sistema educativo. Así, el gobierno ha impulsado el Pacto por México suscrito por las principales fuerzas políticas del país. Uno de los principales acuerdos en materia educativa es la promoción de una educación más equitativa y de mejor calidad (Pacto por México, 2013). Ello implicó una reforma a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la modificación de la Ley General de Educación, así como la promulgación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Estas reformas legales han creado un ambiente favorable para la implementación del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE).

Es indudable que la preocupación por lograr un sistema educativo justo en el que todos tengan las mismas oportunidades, sin importar sus condiciones socioeconómicas y culturales, no sólo para acceder al sistema educativo, sino también para obtener mejores resultados educativos, aunque no es un tema nuevo, adquiere mayor importancia cada vez que se produce un cambio de gobierno. Independientemente de la influencia de la coyuntura política para poner este tema en boga, creo que es importante profundizar la reflexión sobre el tema.

En ese sentido, el propósito de este artículo es argumentar en favor de la escuela como centro y objetivo de los procesos de cambio en el contexto del PSE. Para cumplir con él, la aproximación analítica se organiza en dos secciones. En el primer apartado describo de manera sucinta el PSE, focalizando la atención en los aspectos que conciernen a la educación básica, principalmente a los que implican nuevas funciones para la escuela. En el segundo apartado me refiero a la escuela como el centro y el objetivo del cambio. Sostengo que los maestros son los gestores de los procesos de mejora de su propia escuela; esto no supone que sean los únicos responsables del cambio, sino que necesitan la participación y la colaboración de otros agentes educativos, como los estudiantes, las familias, las autoridades educativas y otros sectores sociales.

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018

Llama mi atención la manera de conducir el sistema educativo mexicano a través de políticas sexenales. Éstas parecen ser la fórmula mágica inventada para solucionar los problemas educativos. Creo que esa dinámica podría ser positiva si se articula en torno a un proyecto educativo nacional

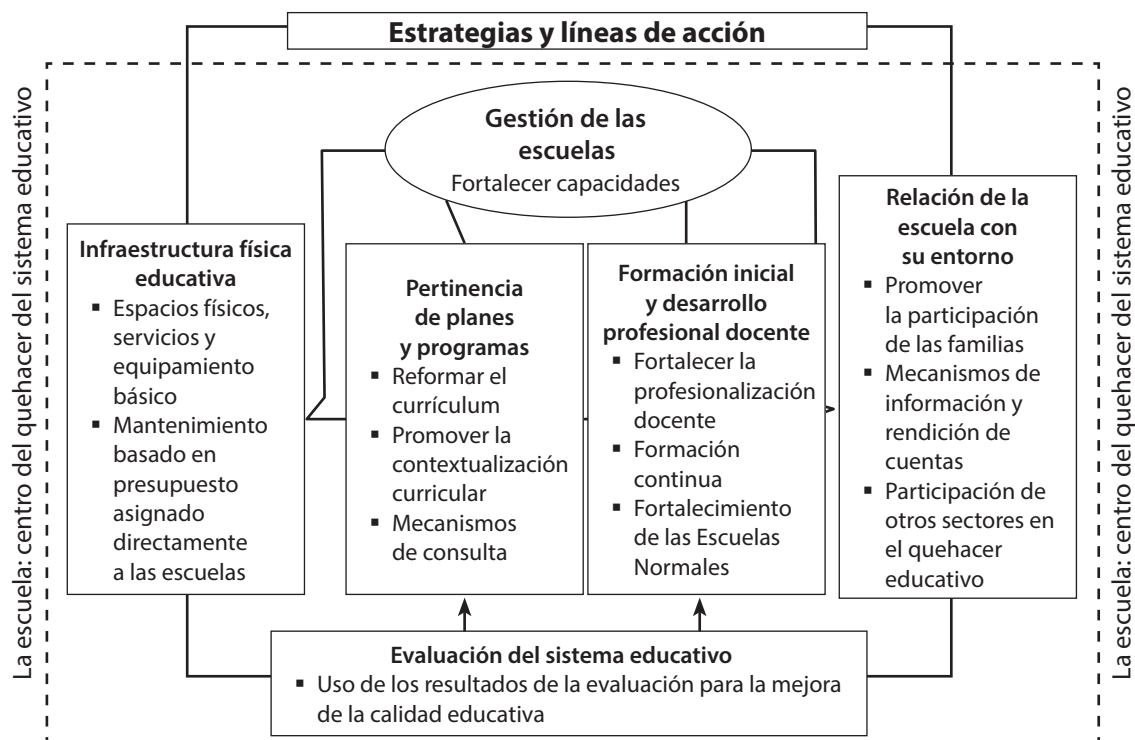
⁸ Académico del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Correo electrónico: chsonger@hotmail.com

que trascienda la fugacidad de los gobiernos y sirva de norte para la articulación de los programas sectoriales que se elaboran cada seis años. El PSE es un instrumento de planeación que explicita las intenciones y la importancia que concede el gobierno de Peña Nieto a la educación. Se instituye como una hoja de ruta que guía las acciones del sector educativo para conseguir una de las cinco metas nacionales de este sexenio: “México con educación de calidad”.

La calidad de la educación investida del don de la ubicuidad, aparece en el PSE como un mandato difuso, general y poco elaborado; es decir, no queda claro cuáles son las características de esa educación de calidad. Tal vaguedad está presente también en la Ley General de Educación, pues se la define como “una relación coherente entre los objetivos, procesos y resultados del sistema educativo, mismo que debe ser eficaz, eficiente, pertinente y equitativo” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2013).

Los autores del PSE han elaborado un diagnóstico demasiado superficial de la educación básica; en él señalan carencias más que fortalezas, y para salir del atolladero proponen seis objetivos. El primero de ellos alude a la calidad de la educación básica y a la formación integral de todos los estudiantes. Formulan también siete estrategias (ilustración 1) con sus respectivas líneas de acción (69 de ellas); asimismo, incluyen dos estrategias transversales, cada una con sus respectivas líneas de acción (SEP, 2013).

ILUSTRACIÓN 1. Estrategias y líneas de acción del PSE 2013-2018



A mi modo de ver, en el PSE existe una tendencia de asignar nuevas responsabilidades a la escuela, pero estas atribuciones no están acompañadas de autonomía para que ella tome decisiones sobre aspectos sustantivos de su quehacer. Ciertamente el PSE propone crear las condiciones para que las escuelas se ubiquen en el centro del quehacer del sistema educativo. Para ello prevé acciones destinadas a impulsar una práctica administrativa enfocada en la atención de la escuela para que cumpla su misión fundamental. Es decir, los funcionarios administrativos deberán brindar todos los apoyos necesarios para que la escuela modifique sus prácticas y relaciones.

Además, la propuesta para fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas pretende enfocar el quehacer de los directores y los profesores en el logro de los aprendizajes. Así, las actividades previstas pretenden fortalecer las capacidades de los directores y motivar el compromiso de los profesores, así como adecuar los marcos normativos e impulsar los consejos técnicos escolares y de participación social.

Asimismo, propone involucrar a las escuelas en procesos de contextualización y enriquecimiento de los contenidos y materiales educativos, a fin de atender la diversidad. Igualmente, prevé acciones para hacer que fortalezcan sus relaciones con el entorno (familias y otros actores sociales). También, promete asignarles recursos económicos que serán administrados por ellas mismas, a la vez que les exige rendir cuentas de sus logros y dificultades.

En el ámbito de la formación y la actualización de los maestros en servicio, propone al consejo técnico como el espacio adecuado para el aprendizaje docente en la escuela, y prevé el apoyo necesario para la creación de comunidades de aprendizaje profesional, redes de escuelas y docentes. Por último, propone impulsar modalidades de formación fuera de la institución escolar.

En suma, las medidas antes señaladas pretenden que las escuelas ordenen su funcionamiento, enfoquen su quehacer en el logro de aprendizajes, salgan de su endogamia y se vinculen con la comunidad. Ese intento de reforma impuesto desde la cúspide administrativa en forma de estrategias y líneas de acción, si no promueve el protagonismo de los maestros en los procesos de mejora de sus planteles y les entrega todos los apoyos necesarios, estará condenado al fracaso. El cambio en las escuelas no es un asunto de intervención programada, cuyos objetivos y líneas de acción se cumplirán, inexorablemente, según el guión establecido.

LA ESCUELA COMO CENTRO Y OBJETIVO DEL CAMBIO

Como señalé en el párrafo precedente, el cambio en las escuelas no es un asunto de intervención programada es un proceso complejo que se genera en la propia escuela y que pretende transformarla. Sus protagonistas principales son todos los agentes educativos que participan en ella. Esto no supone que el cambio es un asunto exclusivo de la escuela, sino que en él intervienen también las familias y otros agentes externos comprometidos con la mejora de la educación.

Conviene señalar que cualquier proceso de cambio en las escuelas se fundamenta en una estructura de racionalidad sobre cómo se genera y utiliza el conocimiento. Además, si se gesta y se desarrolla en un espacio concreto y en un tiempo determinado, es ineludible comprenderla como una organización social compleja; en ella para valorar las posibilidades de éxito, sentido y relevancia del cambio deseable, interesa conocer los éxitos y los fracasos de otras experiencias. Estos tres aspectos fundamentan la idea de la escuela como centro y objetivo del cambio.

Si bien es importante partir de experiencias educativas que han demostrado resultados de éxito, el espacio concedido para este artículo no alcanza para reseñar aquellas, como las comunidades de aprendizaje, que han sido gestadas por los maestros en sus escuelas y que han demostrado su capacidad para superar el fracaso escolar desde principios participativos (Elboj Saso *et al.*, 2006). Por tal motivo, en los párrafos subsecuentes me refiero sólo a los argumentos epistemológicos y organizativos.

El argumento de naturaleza epistemológica se refiere a la manera en que se genera y utiliza el conocimiento. En torno a esta discusión, Imbernón (Imbernón *et al.*, 2007) sostiene que se han desarrollado tres corrientes de pensamiento: hipotético-deductivo, interpretativo y crítico dialéctico. A riesgo de simplificarlos demasiado, me refiero a ellos destacando sus implicaciones para el cambio educativo.

Tal vez el conocimiento predominante sobre el cambio educativo surge del paradigma hipotético-deductivo. Desde esta perspectiva, la realidad es independiente de los individuos que la

conocen y la utilizan. De ahí que las iniciativas destinadas a generar procesos de cambio en las escuelas sea un asunto de los expertos; los maestros son simples ejecutores, pues la escuela es un objeto que hay que cambiar, en vez de un centro del cambio. Por eso, el promotor del cambio (agente externo), dueño de una verdad justificada racionalmente y capaz de aplicarse en cualquier contexto, prioriza su diseño racional-técnico sin tomar en cuenta las iniciativas de quienes han de llevarlo a la práctica, y espera que éstos, convencidos de los fundamentos y los beneficios que les puede retribuir el cambio, se involucren en el proceso e implementen las actividades prescritas.

Por el contrario, la opción fenomenológica o interpretativa enfatiza la interpretación de los hechos humanos y adopta el punto de vista del actor; en otras palabras, el acercamiento al conocimiento depende de la acumulación de interpretaciones de lo que dice y hace la gente en diversas situaciones sociales. Desde esta perspectiva, los profesores son vistos como sujetos activos y protagonistas de los procesos de cambio, su conocimiento es legítimo y precisa tomarlo en cuenta. En este sentido, la clave para gestar procesos de cambio en la escuela sería involucrar a los maestros en procesos de reflexión sobre su quehacer, a fin de que especulen posibles explicaciones sobre las situaciones problemáticas que van construyendo, y planifiquen acciones para resolverlas.

Conviene señalar que el enfoque crítico dialéctico converge con el fenomenológico. Tal vez, la diferencia estriba en que el primero supone que la generación y la utilización del conocimiento es un hecho colaborativo en el que se involucran quienes están interesados en él. De este modo, el quehacer educativo se convierte en el objeto de una reflexión deliberada, situada en un tiempo determinado y en un espacio concreto en el que están en juego valores e intereses. Así, los procesos de cambio entrañan conflictos, negociaciones y acuerdos entre quienes se interesan por él.

En pocas palabras, las perspectivas que adoptan el punto de vista del actor indican que los procesos de cambio no se pueden separar del contexto humano de creencias, valores e intereses de los maestros. Por tanto, creo que las estrategias y las líneas de acción previstas en el PSE deberían incluir mecanismos para generar la participación activa de los actores educativos en los procesos de cambio en sus escuelas. Es decir, ellos deberían ser quienes se plantearan las preguntas, reflexionaran sobre su quehacer, dialogaran, tomaran decisiones y se involucraran en el desarrollo de acciones destinadas a resolver las situaciones que son percibidas como problemas.

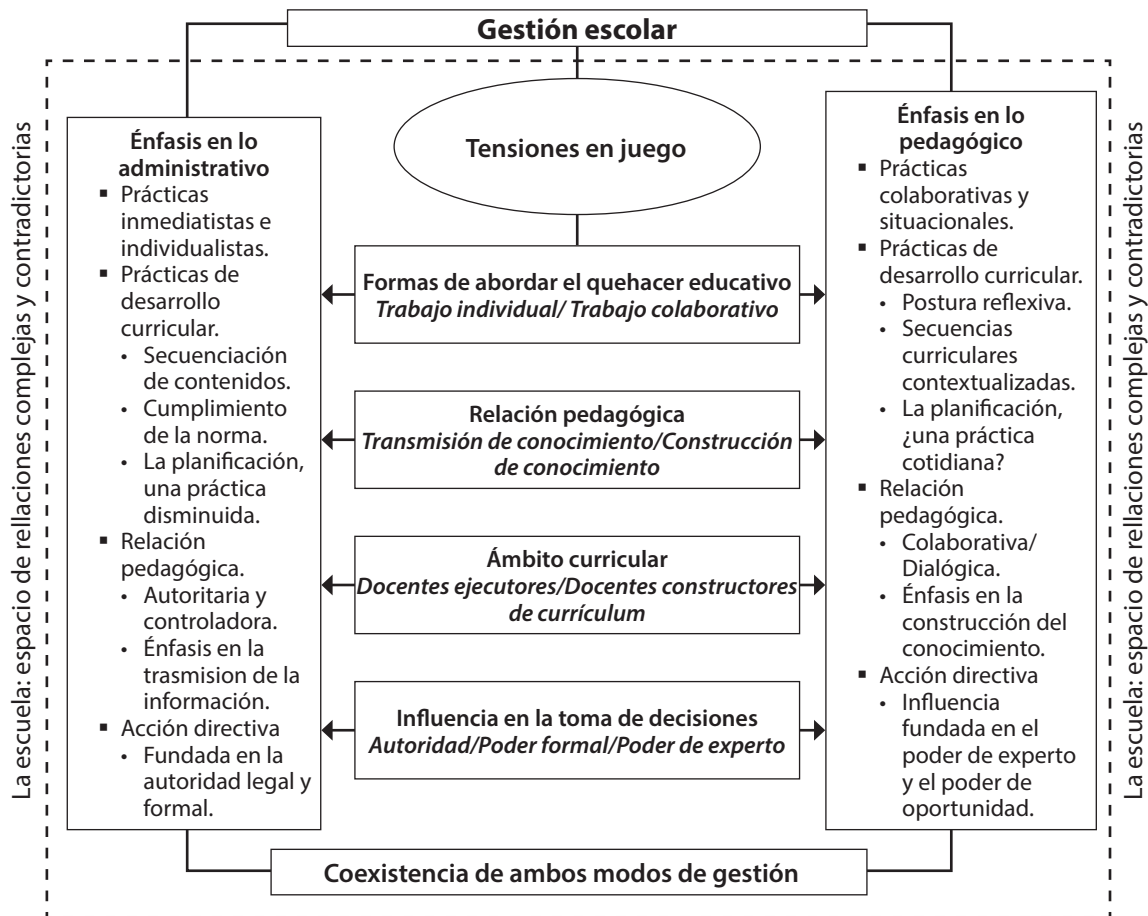
Con respecto a la escuela como organización social, es preciso señalar que las teorías de la administración utilizadas como fundamentos para explicar su dinámica y como modelos para guiar su práctica son rebasadas por la complejidad de su vida cotidiana. Cabe destacar que la escuela es un escenario político y de conflictos donde sus miembros buscan influir en la toma de decisiones mediante alianzas y otras estrategias (Ball, 1989). Ciertamente, tanto el director como los profesores ejercen control sobre la organización y la orientación de su labor en ella. El director no es el agente que toma las decisiones en todos los planos de la vida organizacional, pues su posición fundada en la jerarquía formal se diluye en lo complicado de un espacio de relaciones, en el cual los demás miembros de la institución pugnan por hacer prevalecer aquello que consideran que favorece sus expectativas e intereses.

Asimismo, el director y los profesores pierden autoridad ante sus alumnos. Basta observar cómo transcurre un día en la escuela para darse cuenta de que el profesorado no puede con un alumnado que ya no le tiene respeto. Dicha situación ocurre porque se mantienen esquemas propios de la sociedad industrial, caracterizada por el establecimiento de jerarquías y la asignación de papeles claramente distribuidos entre profesor, director, estudiantes y el resto de la comunidad escolar (Elboj Saso *et al.*, 2006).

En suma, es imprescindible un cambio en la manera de entender la escuela, la docencia y sus profesionales. Por eso, las estrategias y las líneas de acción que se proponen en el PSE no se deben sustraer del proceso de comprensión de la escuela, porque no existe al margen de las relaciones de las personas que la habitan, ni está aislada de su contexto sociopolítico. La realidad descrita

en los párrafos precedentes exige un diálogo igualitario para negociar, consensuar y reconocer las tensiones generadas en la forma de abordar el quehacer educativo (ilustración 2).

ILUSTRACIÓN 2. Gestión escolar: tensiones en juego



En el mundo de la escuela esta posibilidad de diálogo es compleja. Sin duda, nos enfrentamos a problemas difíciles, pues existe una serie de tensiones en juego en la forma de abordar el quehacer educativo (trabajo individual *versus* trabajo colaborativo), en la toma de decisiones didácticas (transmisión de información *versus* construcción de conocimiento), en el ámbito curricular (docentes como meros ejecutores *versus* docentes que desarrollan el currículo) y en otros campos de la vida cotidiana en las escuelas. Por consiguiente, quienes ocupan posiciones directivas en la institución educativa, principalmente los directores, deberían esforzarse en generar dinámicas de trabajo que permitan articular, de manera adecuada, el esfuerzo de todos los profesores para el logro de los fines educativos. Esto implica conferir a los maestros, cualquiera sea la posición que ocupen en el espacio educativo, el protagonismo en la gestación y el desarrollo de los procesos de cambio. Así lo reconoce Stenhouse (1998), al sostener que los profesores serán, en definitiva, quienes cambiarán el mundo de la escuela comprendiéndola.

En pocas palabras, la gestión educativa debería estar centrada en lo educativo y promover la transformación de la realidad en lugar de adaptarse a ella, impulsando una pedagogía de máximos con la participación de todos. De este modo, es posible convertir a la escuela en el centro de los procesos de cambio, en escenarios de discusión donde el aprender no sólo sirva "para adaptarnos, sino sobre todo para transformar la realidad, para intervenir en ella y recrearla" (Freire, 2006:67).

CONCLUSIÓN

Sin la pretensión del trabajo terminado, señalo que los argumentos epistemológicos y organizativos a los que aludí sucintamente, apoyan la idea de la escuela como centro y objetivo del cambio. Sin embargo, para que esto no sólo sea una pretensión, es necesario superar el nivel de discurso político y la imposición de medidas fabricadas lejos de los escenarios donde transcurre la acción educativa de todos los días. En este sentido, las estrategias y las líneas de acción propuestas en el PSE deberían ser recreadas por los profesores en las escuelas a través del diálogo igualitario, basado en el poder de los argumentos, de tal manera que los cambios que decidan emprender transformen la política interna de la escuela, sus prácticas, e instalen nuevas formas de entender las relaciones en el espacio pedagógico. Para ello, los maestros deben recibir todos los apoyos que sean necesarios, pues el cambio pasa por las personas, sus valores, representaciones y características profesionales; por los equipos humanos y sus interacciones, y por la estructura, organización y recursos de la escuela.

Referencias

- Ball, S. (1989), *La micropolítica en la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*, Barcelona, Paidós.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2013), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre.
- Elboj Saso, C., I. Puigdemívol Agudé, M. Soler Gallart y R. Valls Carol (2006), *Comunidades de aprendizaje. Transformar la educación*, España, Graó.
- Freire, P. (2006), *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*, México, Siglo XXI Editores.
- Imbernón, F., M. Alonso, M. Arandia, I. Cases, G. Cordero, I. Fernández Fernández et al. (2007), *La investigación educativa como herramienta de formación del profesorado. Reflexiones y experiencias de investigación educativa*, Barcelona, Graó.
- Pacto por México (2013), *Pacto por México. Todos trabajando por ti. Los cinco acuerdos*. Disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos> (consultado el 25 de noviembre de 2013)
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.
- Stenhouse, L. (1998), *Investigación y desarrollo del currículum*, Madrid, Morata.

5. Educación media superior: la planeación de una ilusión

Javier Loredó Enríquez⁹
Francisco Alvarado García^{**}

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) caracteriza la educación media superior como el “Tipo educativo cuyos estudios obligatorios antecedentes son los de la secundaria. Comprende el bachillerato y el profesional técnico. Tiene una duración de dos a cuatro años, dependiendo del tipo de servicio” (SEP, 2003:2). La definición es muy pobre y contribuye al problema añejo de la falta de identidad del nivel; además, no modifica ni enriquece las caracterizaciones anteriores, sino que se limita a proporcionar información sobre cuatro aspectos: la obligatoriedad, la secundaria como antecedente, que incluye al bachillerato y al profesional técnico y una duración de dos a cuatro años. Los tímidos intentos que se habían hecho al señalar que “es la última oportunidad de enfrentarse a la cultura en su más amplia expresión”—situación que de alguna manera justificaba el enciclopedismo del nivel— quedan relegados.

De ahí que nos atrevemos a afirmar que la definición no da cuenta de una visión clara de lo que es el nivel, sus objetivos o propósitos, a quiénes forma, cómo y para qué lo hace. Cabe sospechar que aún se considera que es un nivel propedéutico hacia la educación superior, y deja de lado la opción terminal que ofrecen muchas instituciones para quienes no pueden o no quieren continuar estudiando.

En el PSE se presenta un diagnóstico del nivel muy limitado, y se concreta a decir que existe una enorme dispersión de los programas de la enseñanza media superior (EMS) en México, y que el tránsito entre subsistemas es difícil. Toma como referencia la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (tercer y cuarto trimestres de 2012 y primero de 2013); ésta señala que, en promedio, seis de cada diez egresados de educación media superior indican que para ingresar al mercado laboral no les fue necesario contar con el bachillerato, y cuatro de cada diez mencionaron que las habilidades adquiridas en este nivel educativo les sirvieron poco o nada en su primer empleo (SEP, 2013:29).

Además, se reconoce que el abandono es uno de los desafíos más severos en la EMS, ya que uno de cada tres jóvenes que se inscriben deja la escuela en el primer año. Las principales causas son económicas, educativas y familiares. A pesar de ser un nivel poco estudiado, se ha escrito bastante sobre sus problemas; sin embargo, no se retoma en el diagnóstico, ni recupera la esencia de información publicada, incluso de la que han emitido los propios organismos gubernamentales del sistema educativo mexicano, y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), además de reportes de investigación y artículos especializados.

⁹ Académico y actual director del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Correo electrónico: javier.loredo@ibero.mx

^{**} Académico del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Correo electrónico: francisco.alvarado@ibero.mx

EL DIAGNÓSTICO DE LA EMS: MÁS ALLÁ DEL PSE

Con la finalidad de tener un contexto general de lo que representa este nivel educativo, a continuación presentamos algunas estadísticas que lo caracterizan y sus principales problemas.

El crecimiento de la EMS en los últimos cuarenta años ha generado una problemática compleja, cuyas características se desconocen o no existe información adecuada porque ésta es parcial y no ha sido procesada y analizada con detenimiento.

La población de la EMS, aunque disminuye en la lógica del cono de una educación primaria amplia y educación superior drásticamente disminuida, representa aún cifras importantes, como lo muestra la siguiente tabla:

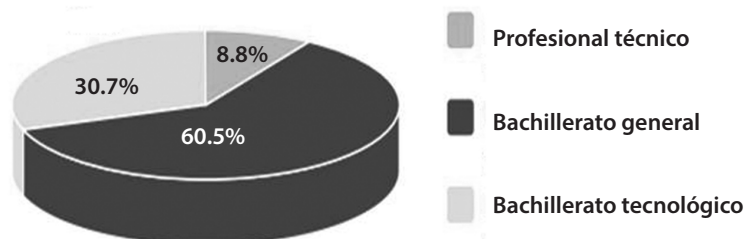
TABLA 1. Población en educación media superior

Población	Total Nacional
Alumnos	4 333 589
Docentes	285 974
Escuelas	15 427

Fuente: SEP, 2012

Esta población está distribuida en diferentes tipos de servicio; en su mayoría se encuentra en bachilleratos generales, en segundo lugar en los bachilleratos tecnológicos, y en un porcentaje muy pequeño en los técnicos profesionales (gráfica 1).

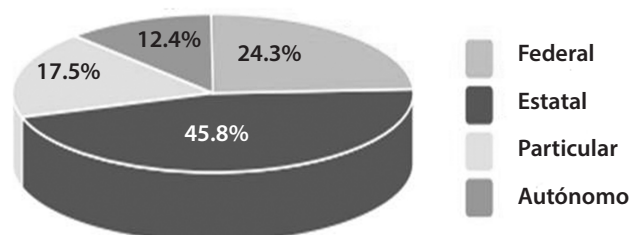
GRÁFICA 1. Por tipo de servicio



Fuente: SEP, 2012

Es importante destacar que alrededor de 40% de los bachilleratos ofrece formación para el trabajo, porcentaje que se incrementa porque algunos bachilleratos generales también tienen áreas dedicadas a este ámbito. Al completar la información, la misma población de estudiantes queda distribuida por los cuatro tipos de sostenimiento de la siguiente manera (gráfica 2).

GRÁFICA 2. Por sostenimiento



Fuente: SEP, 2012

Por razones de espacio no incluimos aquí la amplia gama de subsistemas y programas que existen en la EMS, pero no debemos dejar de mencionar su enorme dispersión y complejidad, lo que genera una serie de problemas de índole muy particular, como el diseño curricular propio, los perfiles de egreso diversificados y atomizados, la planta docente irregular o con mucha movilidad, además de la dificultad del tránsito entre los subsistemas.

Los problemas centrales de la EMS se muestran en la siguiente tabla, en la que el único indicador que presenta porcentajes satisfactorios es la absorción (97%), lo que significa que de entre los egresados de secundaria la mayoría encuentra cupo en alguno de los subsistemas de media superior (aunque no necesariamente en la opción que seleccionan como primera alternativa).

TABLA 2. Indicadores

Indicador	%
Absorción	97.0*
Cobertura (16 a 18 años)	65.9*
Eficiencia terminal	62.2**
Deserción	14.9*
Reprobación	16.2*

Fuente: *INEE, 2012; ** SEP/COPEMS, 2012

La cobertura queda aún muy por debajo de los estándares internacionales, pues 34% de los jóvenes de entre 16 y 18 años no tiene acceso a la EMS. En cuanto a la eficiencia terminal, 38% de los alumnos que inicia no concluye el bachillerato. La deserción (14.9%) es uno de los desafíos más severos en la EMS, pues su tasa es muy alta, sobre todo en el primer año, donde uno de cada tres la abandona; al concluir el ciclo 2011-2012 abandonaron la escuela 650 mil alumnos, debido a factores económicos, educativos y familiares; los jóvenes deben dejar sus estudios para ayudar en la economía familiar y también por la apatía que les genera una escuela alejada de sus necesidades, sus intereses y su realidad.

Un aspecto importante a destacar, que no aparece en el diagnóstico de la EMS, es el alto índice de reprobación, uno de los graves problemas del nivel que se explica por el desinterés en los contenidos curriculares, aunado a la falta de profesores capacitados y a una ausencia de ambientes de aprendizaje. Muchos estudios han demostrado que una gran cantidad de reprobados engrosa las filas de los desertores y no se tienen estrategias claras que aseguren su regreso a la escuela.

Los datos que arroja el diagnóstico en cuanto a cobertura, eficiencia terminal, deserción y reprobación nos hablan de una EMS ineficiente, con altos costos económicos y sociales, lo cual perpetúa la desigualdad y las condiciones de exclusión y pobreza, además de que existen contradicciones en los datos referentes a la cobertura y el abandono.

Otro aspecto que aparece en el PSE es el de la formación de los profesores en relación con la búsqueda de su profesionalización, pero no se analiza la problemática de su perfil ni de sus prácticas.

En cuanto a la atención a los planteles, como parte de las estrategias de mejora, el Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB) les solicita cumplir con una serie de requisitos para estar registrados; sin embargo, hasta septiembre de 2013 sólo habían ingresado al mismo apenas 658 planteles (4%, aproximadamente) con una matrícula de 551 mil estudiantes, menos del 13% de la matrícula total nacional. ¿Cuántos años más nos tomará llegar siquiera a 50% de planteles inscritos en el SNB? Si esa es una de las condiciones para recibir atención y beneficios del sistema, ¿qué pasará con la mayoría de los bachilleratos que seguirá operando alejado de la norma?

LA REALIDAD ENFRENTA AL DISCURSO

En cuanto a la visión general, el PSE plantea un conjunto de buenas intenciones que no agrega nada a un discurso que se viene trabajando desde hace varios sexenios; por ejemplo, señala que “la tarea educativa es responsabilidad de autoridades, maestros, alumnos, padres de familia y de la sociedad en su conjunto” (SEP, 2013:24); es decir, responsabiliza de la tarea educativa a la sociedad, a los padres de familia, aunque no hay claridad en cómo hacerlos participar y qué deben hacer en coordinación con los maestros.

Propone, además, que las escuelas estén en el centro del quehacer del sistema educativo, pero tampoco se visualiza cómo se puede lograr con la organización de un sistema centralizado y vertical. También se quiere ver a la escuela como promotora del cambio y la transformación social, pero antes el sistema deberá hacer que tenga mayor sentido para los jóvenes, que sea un espacio de reflexión y concientización de su realidad, y dotar a los jóvenes de las herramientas necesarias para que sean capaces de transformarla. Parece que esa realidad aún está muy lejana.

Como parte de la visión se afirma que en este nivel educativo se forma a los jóvenes en las competencias que requieren para el avance democrático, social y económico del país, y se busca profundizar en la formación integral de los estudiantes, independientemente de que continúen sus estudios o ingresen al mundo del trabajo.

Los objetivos que plantea el PSE son seis, de los cuales el segundo está dirigido a la EMS: “Fortalecer la calidad y pertinencia de la Educación Media Superior, Superior y Formación para el Trabajo, a fin de que contribuya al desarrollo de México” (SEP, 2013:48). Los otros cinco son transversales a todos los niveles educativos y se deberían aplicar en la medida en la que el nivel lo permita. Se trata de los siguientes: 1) asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población; 2) asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa; 3) fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral; 4) promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral, y 5) impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento (SEP, 2013:43-71).

Si bien el PSE reconoce muchos e importantes retos a través de las líneas de acción, se trata más bien de una lista de buenos deseos; además, la manera en la que se presentan es dispersa, no es clara y tampoco obedece a la necesidad de promover los cambios estructurales que requiere el nivel. De ahí que optemos por jerarquizarlos en dos grupos: el primero recoge los retos más generales y estructurales, y el segundo está dirigido a problemáticas más específicas.

GRUPO 1

- Consolidar el SNB.
- Revisar el modelo educativo.
- Impulsar la universalización del marco curricular común.
- Ajustar la pertinencia de los planes y los programas de estudio, así como las estrategias de aprendizaje, los materiales y los métodos educativos.
- Fortalecer la profesionalización de la función docente y directiva.
- Implementar la evaluación docente (en el marco de la profesionalización).

GRUPO 2

- Minimizar o disminuir el abandono escolar.
- Superar los problemas que limitan la sana convivencia en las escuelas.

- Promover la certificación de competencias relevantes.
- Reducir el número de planteles que tengan una alta concentración de estudiantes de bajo rendimiento escolar.
- Inversión en plataformas tecnológicas.
- Comprometer al INEE para que diseñe evaluaciones que sean justas, objetivas, transparentes y diferenciadas.
- Avanzar en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pues todavía es insuficiente.
- Sistematizar las competencias que poseen efectivamente los alumnos a su ingreso, en relación con lo que se quiere que aprendan en la escuela.
- Promover el liderazgo de los directores.

Llama la atención que los retos van más allá del diagnóstico presente en el PSE, que responden a una problemática genérica que no atiende los principales problemas de este nivel, como la falta de identidad, la escasa pertinencia del currículo, la inequidad del servicio, la poca calidad de los aprendizajes logrados, entre otros.

Para alcanzar el objetivo de “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México” (SEP, 2013:48), se proponen cinco estrategias, de las siete que se presentaron originalmente: 1) orientar y asegurar la calidad de los aprendizajes para fortalecer la formación integral en la educación media superior; 2) consolidar el SNB, universalizar el marco curricular común y fortalecer la profesionalización docente y directiva; 3) fortalecer la pertinencia de la capacitación para el trabajo, la educación media superior y la educación superior para responder a los requerimientos del país; 4) aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para el fortalecimiento de la educación media superior y superior, y 5) ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de la educación media superior, educación superior y capacitación para el trabajo (SEP, 2013:49-51).

Para cada estrategia el PSE plantea diez líneas de acción, y si le sumamos 27 de las estrategias transversales tenemos 77; ¿son muchas?, ¿son pocas?, no lo sabemos, pero sí está claro que se refleja una gran dispersión, además de que no se las jerarquiza por su importancia, prioridad en términos de logros, o por la necesidad de cumplir algunas para alcanzar otras. Como una lluvia de ideas de acciones para trabajar en EMS está muy bien, pero por dónde empezar y cuál es el camino a seguir nos lo debería decir la planeación a largo plazo; sin embargo, parece que en el PSE no se quiso llegar a eso.

REFLEXIÓN FINAL

En general, el apartado que corresponde a la EMS es un buen intento por orientar las acciones del subsistema. Sin embargo, son ideas generales y parecen más bien buenas intenciones. El PSE sería la estrategia operativa para la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), pero no hay aportes sustanciales para ello. Consideramos que hubiera sido deseable seleccionar tres o cuatro de los grandes problemas de la EMS y concentrar los esfuerzos en su solución. ¿Cuántas de las acciones que plantea el PSE se van a cumplir al final del sexenio? Es ingenuo plantear tantas, pues sabemos que la estructura y la superestructura de nuestro sistema educativo nacional no permitirán su implementación.

Referencias

INEE (2012), *Diagnóstico de la educación media superior*, México, INEE.

Secretaría de Educación Pública (2012), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, México, SEP.

Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.

SEP/COPEMS (2012), *Estadística nacional de la educación media superior*, México, SEP.

6. La educación superior: énfasis renovados, repetidas estrategias

Marisol Silva Laya¹⁰

INTRODUCCIÓN

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) está organizado en torno a seis grandes objetivos: *a)* calidad de la educación básica; *b)* calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo; *c)* cobertura, inclusión y equidad; *d)* fortalecimiento de actividades físicas y deportivas; *e)* promoción del arte, y *f)* impulso a la educación científica y tecnológica (SEP, 2013). Estos objetivos se articulan con los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con lo que aspira a una planeación integral para el país (cuadro 1).

De la misma forma que el programa del sexenio anterior, cuando se rompió con una larga tradición de planeación educativa, éste no está estructurado de acuerdo con los diferentes niveles y modalidades educativas. Los anteriores contenían subprogramas sectoriales para cada nivel, los cuales partían de un diagnóstico de la situación donde se reconocían los principales problemas y retos, para desembocar en el establecimiento de objetivos estratégicos, líneas de acción y metas, y con ello se mostraba el rumbo que se le imprimiría a la educación. Dadas las características del actual PSE, las propuestas para cada uno de los niveles —y en este caso para el superior— deben rastrearse en los planteamientos de los seis grandes objetivos. La tabla 1 contiene un resumen de éstos.

TABLA 1. Objetivos del PSE, 2013-2018

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción	Metas	Líneas transversales PND*
1. Calidad de la educación básica.	7	69		1. Democratizar la productividad. 3. Igualdad de oportunidades, no discriminación.
2. Calidad y pertinencia EMS, ES y FT	7	70		
3. Cobertura, inclusión y equidad.	7	66		
4. Actividades físicas y deportivas.	4	24		
5. Arte y cultura.	5	19		
6. Educación científica y tecnológica.	5			1 y 3
				III. Gobierno cercano y moderno
Total	35	248		

* La última columna muestra las áreas del PND con las que se relaciona cada objetivo del PSE.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo Federal, 2007

¹⁰ Investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación en las líneas de investigación Calidad y equidad en la educación superior y Política pública en educación. Correo electrónico: marisol.silva@ibero.mx

Las propuestas relativas a la educación superior están contenidas, fundamentalmente, en los objetivos 2, 3 y 6 (los cuales aparecen sombreados en la tabla 1). En los apartados sucesivos comentaremos, de manera breve, los asuntos más destacados, contemplados de dichas propuestas.

1. EL MODELO DE PLANEACIÓN Y SUS IMPLICACIONES

Igual que en el sexenio pasado, es evidente la falta de correlación numérica entre las estrategias, las líneas de acción y las metas. Parece difícil que mediante el establecimiento de solo nueve metas, concernientes al nivel que nos ocupa, se pueda dar cauce a más de cien líneas de acción. De esto se desprende que probablemente muchas de esas líneas no contarán con una operatividad que asegure su puesta en marcha y sus logros. En tal sentido, este PSE corre el riesgo de convertirse en una lista de buenas intenciones que carece de prioridades, procedimientos para su ejecución, responsables, plazos y resultados esperados. La misma situación caracterizó al sexenio anterior.

Por otra parte, vale la pena preguntarse cuáles son las bases que se toman en cuenta para el establecimiento de ciertas metas. La tabla 2 muestra un área de preocupación.

TABLA 2. ALGUNAS METAS ESTABLECIDAS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR

Indicador	Situación 2013	Meta 2018	Núm.
1. Tasa bruta de escolarización (TBE)	32.1%	40%	7.9
2. TBE para jóvenes del 1° al 4° decil de ingresos	14.7%	17%	2.3

Fuente: SEP, 2013, p. 89

Frente a ello, cabe cuestionar a qué se debe el diferencial a la baja de la expectativa de crecimiento de la tasa de cobertura entre los jóvenes que pertenecen a los sectores más pobres de la población. Como se observa, mientras que para la población general la expectativa de crecimiento es de casi ocho puntos porcentuales, para los grupos más pobres sólo son de 2.3. Es muy probable que las razones obedezcan a que la tendencia marcada por sus trayectorias educativas revela dificultades para completar los niveles educativos previos y para ser absorbidos por las instituciones de educación superior (IES). Pero si se ha detectado esto como un problema y si la equidad es el principio que guiará la política, sería imprescindible tomar las medidas correctivas que garanticen una mayor afluencia de estos jóvenes al nivel superior. En cambio, si seguirá imperando la inercia, habría que cuestionar si la equidad será realmente una prioridad en el sexenio.

En lo que toca a las metas de cobertura, es preciso hacer notar que no se aborda el problema relativo a las desigualdades persistentes entre entidades. En el ámbito nacional teníamos un promedio de 32.1% de cobertura cuando arrancó la línea base del programa sectorial. Pero resulta que hay 19 entidades que están por debajo de esa media. En la tabla 3 se muestran las entidades que están en una situación de franco rezago: Oaxaca y Chiapas con apenas 19%; Guerrero, Quintana Roo y Guanajuato con 21%. Es imposible soslayar que las entidades con mayores limitaciones en cobertura y acceso son las que tienen menores niveles de desarrollo. El programa sectorial no prevé una política precisa para enfrentar este problema de desigualdad acumulada.

TABLA 3. Tasa de cobertura en educación superior, algunas entidades

Cobertura alta		Cobertura baja	
D.F.	= 74%	Oaxaca	= 19%
Sinaloa	= 43%	Chiapas	= 19%
Nuevo León	= 40%	Guerrero	= 21%
Colima	= 39%	Quintana Roo	= 21%
Sonora	= 39%	Guanajuato	= 21%
Aguascalientes	= 36%	Michoacán	= 24%
Nayarit	= 35%	Tlaxcala	= 25%

Fuente: PSE, 2013; Ordorika, I. y R. Rodríguez Gómez, 2012, UNAM

Esto nos remite a la necesidad de pensar en el sistema como un todo, que requiere la coordinación de los diferentes niveles educativos y de las distintas instancias gubernamentales (federal y estatal) para implementar estrategias que apunten hacia un mayor desarrollo educativo. ¿Quiénes asumen la responsabilidad por esas brechas y el deterioro en la educación? Si es una situación de responsabilidades compartidas, es urgente promover un nuevo tipo de diseño del sistema para atender las desigualdades desde una perspectiva de equidad, pero también de eficacia y eficiencia en la asignación y el manejo de recursos, lo que necesariamente implica replantear los esquemas de financiamiento y de funcionamiento político que den soporte al sistema.

2. LOS ÉNFASIS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL PRESENTE SEXENIO

La tabla 4 sintetiza los aspectos más importantes que se anuncian en la política educativa del sexenio.

TABLA 4. Énfasis en la política educativa 2013-2018

Objetivo	Estrategias/Acciones	Pendientes
2. CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aseguramiento de la calidad ▪ RVOE ▪ Becas diferenciales económicas y rendimiento ▪ Internacionalización ▪ Impulso de TIC ▪ Formación docente en TIC 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo de evaluación ▪ Financiamiento (1.5%) ▪ Financiamiento plurianual ▪ ¿Carrera académica?
3. Cobertura, inclusión y EQUIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar la organización del SEN ▪ Planeación estatal ▪ Nueva oferta ▪ "Mirada en el estudiante": inducción, prevención de abandono, riesgo, etcétera ▪ Educación intercultural ▪ Acciones afirmativas hacia las mujeres (becas, SIN) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepto de equidad ▪ Beca a todo joven en situación vulnerable ▪ Monto de las becas

Objetivo	Estrategias/Acciones	Pendientes
6. Investigación, CIENCIA y TECNOLOGÍA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacidad analítica y creativa ▪ Incrementar oferta de posgrado ▪ PNPC ▪ Enfocar inversiones ▪ Incrementar presupuesto (0.25%) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Polos de desarrollo

Fuente: SEP, 2013

El programa recoge los viejos problemas que hemos tenido en el sistema y mantiene muchas de las estrategias ya ensayadas. A fin de asegurar la calidad, permanecen la evaluación y la certificación, que se fortalecerán como mecanismos supuestamente eficaces para garantizarla. Sin embargo, no se hace referencia a qué modelo de evaluación se seguirá y cuáles serán las nuevas políticas al respecto. Se echa de menos un balance, como sugirió la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2012), sobre las políticas instrumentadas, las cuales privilegiaron indicadores de insumos y de procesos y perdieron de vista los resultados, en especial los de aprendizaje, y otros factores particulares del desarrollo de las distintas IES públicas. Para el segmento de instituciones particulares se retoma el viejo problema del otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), al que ahora sí se propone darle solución, pero no se indica cómo se hará.

El tema de la internacionalización aparece como prioritario; sin embargo, no se abunda sobre su enfoque. Como apunta la ANUIES, es preciso hacer explícitas las diferentes dimensiones de este proceso: “Movilidad de estudiantes y académicos, internacionalización del currículum y opciones de aseguramiento de calidad con perspectiva internacional, entre otras” (2012:52). Anunciar la internacionalización es relevante, pero vislumbrar diversos mecanismos para lograrlo es determinante.

También ocupa un lugar central el impulso a las TIC y, en especial, pone énfasis en la necesidad de la formación docente en torno a ellas. Sin embargo, no aparecen metas claras que apunten hacia el logro de ese objetivo. Por ejemplo, sería conveniente saber cómo se planea dotar de sistemas de computación y acceso a internet a todas las universidades públicas de manera que sea una realidad el aprovechamiento de las TIC.

Esos elementos conllevan directamente a preguntar por el tema del financiamiento. Es obvio que para instrumentar las distintas acciones es imprescindible contar con la seguridad financiera que las haga posible. Sin embargo, este tema es un gran ausente en el PSE. En 2013, la ANUIES hizo notar la necesidad de que el financiamiento alcanzara 1.5% del producto interno bruto (PIB) y también propuso la definición de nuevos modelos de financiamiento que contemplaran la asignación de presupuestos plurianuales para garantizar la continuidad de las acciones en las universidades. Estos temas no aparecen ni por asomo. ¿Qué certeza podremos tener sobre los alcances posibles de este nuevo PSE?¹¹

Otro ausente en este programa es el asunto de la carrera académica, que obviamente está ligada al tema del financiamiento. Como se sabe, la trayectoria laboral de los profesores universitarios enfrenta serios problemas financieros que afectan el nivel de ingresos, la jubilación y la renova-

¹¹ De acuerdo con datos de Javier Mendoza sobre el presupuesto de 2014, el monto está por debajo de lo sugerido. “Se destinarían más de 148 mil mdp, monto superior en 5 por ciento al aprobado para 2013, pese a lo cual se mantendría en el 0.84 por ciento del PIB. Si se suma el gasto estatal estimado, el indicador se situaría en el 1.02 por ciento, aún lejos de la meta planteada por la ANUIES de alcanzar el 1.5 por ciento para 2018” (2013).

ción de la planta académica. Dicho problema demanda una estrategia de solución que alcance el nivel de política pública, pues es imperativo garantizar las condiciones laborales que den soporte al desempeño académico de calidad y a su renovación oportuna.

En el apartado que aborda el objetivo de la equidad, si bien se le otorga un lugar prioritario, prevalece una insuficiencia en la visión y en la conceptualización de este principio. De nueva cuenta, se repiten las fórmulas del pasado: ampliar el acceso, creando nuevas universidades y otorgando becas. Vale la pena destacar que se reconoce la necesidad de centrar la mirada en el estudiante, de darle mayor apoyo, de ofrecer estrategias de inducción y de prevención del abandono y apoyo a estudiantes en situación de riesgo. Esto pudiera ser una novedad; sin embargo, no se aterriza en acciones y metas concretas, por lo que se corre el riesgo, como ya decía, de quedar en una lista de buenos deseos.

También en dicho apartado se concede una especial importancia a la atención a grupos vulnerables. Anoto que usar la categoría de vulnerabilidad amerita prudencia porque el abuso del concepto puede vaciarlo de contenido. ¿Qué son los grupos vulnerables?, ¿quiénes son? Se corre el riesgo de que si se repite mucho el término se llegue a invisibilizar a estos grupos. Estamos ante la amenaza de “incluir para excluir”. Actualmente, con los sistemas de información y los numerosos estudios llevados a cabo en el país, es posible decir con bastante exactitud quiénes son, cuál es la diversidad que los caracteriza y cuáles son sus principales necesidades en materia de políticas sociales, económicas y educativas, así como vislumbrar estrategias efectivas de atención.

Aunado a la reflexión sobre quiénes son los grupos vulnerables, es preciso repensar cómo deben ser las políticas dirigidas para atenderlos. Algunas acciones desplegadas en el pasado han tendido a tratar a todos por igual y esto resulta muy inequitativo. Un ejemplo de ello son las becas del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) que otorga un mismo monto a todos los beneficiarios, independientemente de sus condiciones y necesidades económicas. No se puede tratar por igual a un joven indígena que sale de su comunidad para ir a la universidad, circunstancia que exige un alto volumen de gastos, que a uno urbano marginal que asiste a una institución cercana y reside en la vivienda familiar. En fin, es preciso que las políticas de equidad partan de reconocer las diferentes circunstancias y necesidades que viven los diferentes grupos poblacionales para darles atención proporcional.

En relación con el objetivo que busca impulsar la investigación, la ciencia y la tecnología, aparecen aspectos interesantes, como promover la capacidad analítica y creativa de los mexicanos con una visión moderna de la ciencia y la tecnología. Esto implica una penetración a toda la sociedad, algo que requiere la convergencia de muchas instancias, no sólo de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En ese ámbito sí se plantea la meta de incrementar el gasto en investigación científica y desarrollo experimental (GIDE) que ejecutan las IES, pues de 0.12% del PIB en 2012 pasa a 0.25% en 2018. Un elemento positivo es que se anuncia un cambio en el patrón de inversiones en materia de investigación científica y en la renovación y el fortalecimiento del cuerpo de investigadores. Algunas de las acciones asociadas con este objetivo ya empezaron a implementarse. Una de ellas fue el programa “Cátedras Conacyt”, el cual busca atraer a las IES a investigadores jóvenes, con un contrato laboral a cargo del Consejo y no de las instituciones específicas. Tal medida ha recibido críticas, ya que no resuelve las necesidades de las instituciones de contar con cuerpos de investigadores renovados que puedan desarrollar carreras académicas a largo plazo. Esto sugiere la necesidad de un mayor diálogo en torno a las nuevas medidas en un sector estratégico para el desarrollo. Además, remite al punto ya tratado de garantizar la renovación de la carrera académica, que al parecer seguirá pendiente.

3. REFLEXIONES FINALES

Desde la academia, es imposible pasar inadvertido que se enuncian cuáles son los principales problemas del sistema, pero se deja de lado la producción de la investigación educativa para recuperar los diagnósticos y el conocimiento generado sobre las alternativas de solución. Se confirma una falta de diálogo entre quienes producen información y conocimiento y los que toman decisiones y formulan las políticas educativas. Prevalecen concepciones fragmentadas y reduccionistas de conceptos fundamentales como calidad, equidad, evaluación e innovación. En el discurso se expresan prioridades que no tienen respaldo en acciones y metas concretas; una ausencia fuerte es el financiamiento, tanto en magnitudes como en esquemas y modelos.

Es preocupante la escasez de elementos suficientes para comprender y enfrentar los principales desafíos de la educación superior. Un principio que ha apuntalado la ANUIES y del cual muchos hacemos eco es el de la “inclusión con responsabilidad social”; esto es, promover una educación superior comprometida con el joven, con su familia y con la sociedad en su conjunto. En el PSE se desdibuja la función social de la educación y es difícil vislumbrar si habrá caminos posibles para llegar a esta inclusión con responsabilidad social.

Cierro estas reflexiones haciendo referencia a los tópicos preponderantes en la política actual. Definitivamente la reforma de la educación básica ha llenado el espacio de la agenda pública. La educación media superior, en menor medida, comienza a hacerse presente. Ambos niveles son prioritarios para el país, eso es indiscutible. Sin embargo, la educación superior no puede quedar en un segundo plano; también desempeña un papel estratégico para el desarrollo social. Al inicio del sexenio, se proponía incluir a la educación superior como parte del derecho a la educación, destacando los beneficios que aporta este tipo de estudios a la persona y a la sociedad. Habría que retomar el diálogo acerca de esta demanda, posicionando en la agenda pública la capacidad que debe tener este nivel educativo para coadyuvar a la solución de los problemas sociales, políticos, económicos y ambientales de nuestro país.

Referencias

- ANUIES (2012), *Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas en educación superior*, México, ANUIES.
- Mendoza, J. (2013), “Diez notas sobre el presupuesto de Educación Superior 2014”, en *Campus Milenio*, 27 de noviembre.
- Ordorika, I. y R. Rodríguez Gómez, “Cobertura y estructura del Sistema Educativo Mexicano: problemática y propuestas”, en Narro Robles, J., J. Martuscelli Q. y E. Bárzana G. (Coord.) (2012), *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*, México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM.
- Poder Ejecutivo Federal (2007), *Programa Nacional de Educación 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.

7. La formación para el trabajo en el plan sectorial de educación

Enrique Pieck Gochicoa¹²

INTRODUCCIÓN

¿De qué manera está presente y qué importancia se otorga a la formación para el trabajo en el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018? Estas breves reflexiones buscan responder a esta inquietud y con ello dar cuenta de la relevancia que se asigna a este componente educativo. El sentido de hurgar en el Plan para buscar este componente tiene un sesgo social; es decir, la búsqueda está guiada por el interés de conocer cuál es el peso que hoy se otorga a la formación para el trabajo y cuánta cabida tiene la dimensión social dentro de los diferentes señalamientos que se formulan.

De inicio, cabe preguntarse por qué es importante el tema de la formación para el trabajo dentro de un plan educativo. Aquí las respuestas pueden ser muy variadas y los enfoques diversos. Por un lado, y desde una perspectiva económica, la formación para el trabajo, al desarrollar habilidades y conocimientos vinculados con el mundo laboral, ayuda a mejorar las posibilidades de inserción (que dadas las tasas de desempleo, en ocasiones sólo contribuye a tener un mejor lugar en la fila por un puesto de trabajo); a combatir el desempleo, a reducir la informalidad, a buscar una mayor calidad de esa dimensión y a impactar en la movilidad social. Desde ese enfoque, también la formación para el trabajo contribuye a aumentar la productividad haciendo que los procesos sean más eficientes. Desde una óptica macro, formar para el trabajo promueve el crecimiento social y económico, así como la mejora de las condiciones de vida. Visto desde una perspectiva social, formar para el trabajo puede contribuir a la incorporación productiva de grupos en desventaja (niños de la calle, jóvenes de sectores urbano-marginales, población del medio rural, grupos indígenas, etcétera), muchos de los cuales se han visto marginados del acceso al sistema educativo formal y hasta de la oferta de programas de capacitación, por lo que precisan habilidades técnicas y laborales para encauzar sus posibles escenarios de vida.

La formación para el trabajo también es un complemento de la educación general; en palabras de Gabriel Said, fomenta el saber hacer, un saber que ha sido subvalorado: la inteligencia de las manos desatendida por la tradición poco inteligente de despreciar el trabajo manual. Hoy se da mayor importancia a la transmisión de conocimientos que a la transmisión de habilidades, lo que ha llevado a que los saberes técnicos hayan sido históricamente menospreciados y no sean retribuidos con justicia en el mundo del trabajo. Sin embargo, en años recientes se ha presenciado un rescate de la capacitación técnica, apelando a: 1) la necesidad de que algunas poblaciones, que sólo tienen acceso a la educación primaria o secundaria, cuenten con habilidades técnicas que les permitan incorporarse al trabajo; 2) la importancia de atender necesidades económicas y de inserción productiva de la población que vive en sectores vulnerables; 3) la necesidad de responder a nichos y segmentos en el mundo del trabajo que no son atendidos por el sistema educativo tradicional.

¹² Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación en la línea educación-trabajo-pobreza. Correo electrónico: enrique.pieck@ibero.mx

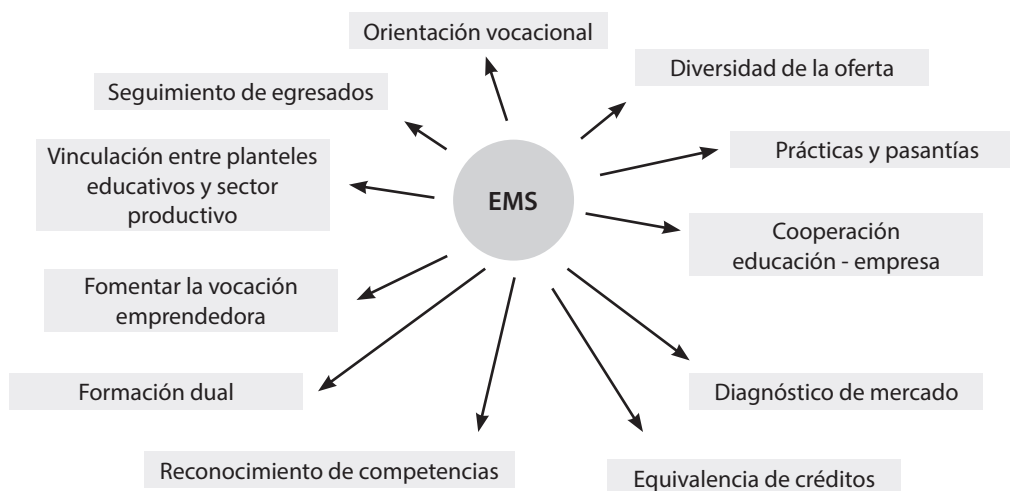
Al respecto, se han venido evidenciando los límites del sistema educativo regular para procurar el acceso al mercado de trabajo, lo mismo que se han venido señalando las posibilidades que encierran hoy diferentes estrategias y modelos educativos, tanto formales como no formales, para acceder a diferentes campos o nichos laborales: rescate de oficios tradicionales, oficios especializados, nuevos espacios en el sector de los servicios (por ejemplo, el ramo del sector turístico); el campo de la producción gráfica, diseño de *software*, áreas en el campo de la cultura, nichos especializados en la industria, etcétera. Estas posibilidades permiten visualizar nuevos senderos educativos —que no necesariamente son los de la educación superior— que permitirían dar respuesta a inquietudes de formación e inserción laboral de grupos de población de sectores vulnerables.

Desde esta mirada hurgamos y analizamos la presencia de la formación para el trabajo en el PSE. Esto nos conduce a examinar el segundo objetivo que habla de “Fortalecer la calidad y pertinencia de la formación para el trabajo, de la educación media superior y de la educación superior”. En este breve análisis centraremos nuestra atención en la educación media superior y en la capacitación técnica, por ser las modalidades que pueden tener un mayor impacto en los sectores vulnerables, desde la consideración de que es menor el porcentaje de población que accede al nivel de educación superior.

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

En el nivel de la educación media superior, el PSE parte de un breve diagnóstico y básicamente señala problemas de cobertura y pertinencia: una tasa de abandono de 15% (650 mil alumnos), 79% de cobertura e indicadores que muestran la poca utilidad que tiene el bachillerato tanto para el acceso al trabajo como para el desempeño laboral. En atención a esta realidad, en este nivel el PSE señala una serie de estrategias orientada a fortalecer la calidad de los programas y vincular los estudios —pertinencia— con las necesidades del mundo laboral; destacan: el seguimiento a egresados, las prácticas y las pasantías, la equivalencia de créditos, la orientación vocacional, el fomento a la vocación emprendedora, la formación dual, el reconocimiento de competencias, la diversidad de las ofertas, el diagnóstico de mercado y la vinculación y cooperación entre el ámbito educativo y el productivo. Lo primero que llama la atención en estas estrategias es que estén consideradas tanto para el nivel superior como para el de media superior, lo que evidencia la importancia adjudicada hoy al nivel de media superior como tramo educativo que debe estar necesariamente vinculado con el espacio del trabajo (gráfica 1).

GRÁFICA 1. Estrategias



Destaca también que sean estrategias que buscan abordar el vínculo entre la educación y el trabajo desde diferentes frentes, lo cual otorga, de alguna manera, un carácter integral a la propuesta. Cabe señalar que las estrategias refieren a los diferentes momentos y espacios en los que tiene lugar la vinculación entre la educación y el trabajo en este nivel: en el inicio, desde el reconocimiento y equivalencia de saberes hasta el diagnóstico de mercado; en el proceso, desde la integración de componentes curriculares (emprendurismo, formación dual, pasantías); en el acompañamiento con la orientación vocacional y con la diversidad de ofertas; en el seguimiento de egresados y de la vinculación entre los planteles y el sector productivo. Todo ello demuestra una estrategia amplia donde el énfasis se centra, por un lado, en la necesidad de mejorar la articulación entre el espacio de la educación y el trabajo y, por otro, en la calidad como el parámetro guía en las diferentes actividades y procesos.

Las medidas que se consideran para lograr el segundo objetivo retoman señalamientos anteriores, tales como la “necesidad de que la formación sea integral independientemente de cuál sea la trayectoria seguida”, es decir, sin importar que se haya dado dentro del sistema educativo regular o a través de vías informales. A su vez, se señala la importancia de que los programas sean de calidad y permitan inserciones y desempeños laborales exitosos, lo cual posiciona la necesidad de la pertinencia y la relevancia para los diferentes contextos. El “desarrollo de estudios que permitan visibilizar la oferta en el mercado laboral y las posibilidades para el desarrollo de emprendedores” es importante dado el interés que existe en algunos grupos de la población (muchos de ellos jóvenes) por desarrollar alguna estrategia de autoempleo o pequeño emprendimiento.

También se menciona la necesidad de que se atiendan las necesidades de educación y capacitación a lo largo de la vida mediante la educación (media superior y superior) y de la formación para el trabajo. Esta última medida implica la flexibilización de las instituciones en aras de responder a una gama de intereses de diferentes grupos de población, en el marco de una educación continua, es decir, de la necesidad de que cada uno de los tres niveles pueda contar con una oferta de programas educativos y de capacitación que respondan a las necesidades de jóvenes, amas de casa, productores rurales, mujeres indígenas, etcétera). Esta idea recuerda la instauración del Consejo Nacional para la Educación, la Vida y el Trabajo (Conevyt) en el periodo foxista, que planteó contar con una instancia que articulara la oferta educativa y de formación para el trabajo de diferentes dependencias sectoriales, con miras a atender las demandas provenientes de cada sector. La necesidad de una instancia con estas características todavía sigue vigente.

Si dentro del PSE se desea profundizar en el componente social de la formación para el trabajo en el nivel medio superior, es necesario recurrir a la sección denominada “Democratizar la productividad”, título desafortunado que evidencia por demás un enfoque productivista y eficientista de la formación para el trabajo, como si solo se tratara de que fuéramos más productivos para terminar con el problema del desempleo y el acceso al mercado de trabajo. Este título deja de lado la importancia de socializar (poner al alcance de las mayorías) la oferta del nivel medio superior y de la formación para el trabajo.

En este apartado se reconoce la importancia de promover la formación técnica media superior como alternativa terminal para una rápida integración al mundo productivo. Este señalamiento resulta de sumo interés ya que implica: 1) el reconocimiento de que este nivel constituye, para muchos, el último tramo educativo antes de incorporarse al mundo del trabajo. Es preciso señalar que ni todos los jóvenes tienen la posibilidad de acceder, ni todos están interesados en cursar estudios universitarios; 2) apostar a la educación media superior como último tramo educativo (la preparatoria como “preparación” para el mundo del trabajo) y de ahí la consecuente necesidad de fortalecer su articulación con el espacio laboral; 3) destacar la importancia que hoy cobran los bachilleratos técnicos y la necesidad de que desempeñen un mejor papel en la preparación de los jóvenes para insertarse laboralmente.

Desde esa preocupación, el documento señala la importancia de contar con becas que promuevan la integración al primer empleo y la necesidad de diseñar modelos educativos de formación desde y para el trabajo. Estos énfasis resultan relevantes, y a su vez retadores, porque implican la aceptación de que la educación media superior es el último tramo educativo para muchos y de que es necesaria su eficiente articulación con el mundo del trabajo. También implican la necesidad de generar estrategias innovadoras que permitan promover la formación para el trabajo de calidad desde diferentes espacios. Asimismo, las consideraciones del PSE abren la puerta para pensar en la necesidad de fortalecer el nivel medio superior, con la intención de que se conciba como la plataforma de formación y orientación vocacional, a partir de la cual los estudiantes opten por diferentes vías de formación técnica, sin tener que elegir necesariamente el nivel de la educación superior. Ese nuevo espacio despejaría la demanda por educación superior, fortalecería nichos y segmentos intermedios y llevaría a la valoración de nuevas ocupaciones.

En esta reflexión, resulta importante promover la articulación de los bachilleratos técnicos con los centros de capacitación para el trabajo, de forma que estos últimos formen a los estudiantes en diferentes especialidades técnicas. Esta estrategia se ubica en la necesidad de impulsar la vocacionalización de la oferta educativa y qué mejor que hacerlo con el apoyo de los Centros de Capacitación Técnica Industrial (Cecati) o de los Institutos de Capacitación para el Trabajo (Icat). De esta forma, el estudiante de nivel medio superior puede egresar con dos certificaciones: la de media superior y la de técnico en alguna especialidad. Este tipo de estrategias son particularmente pertinentes en contextos vulnerables, donde las instancias de formación para el trabajo son escasas, amén de que este vínculo con los centros de capacitación técnica se dé también en los bachilleratos generales.

En un sentido inverso, se ha señalado la necesidad de incorporar componentes de educación básica general dentro de los currículos de los centros de capacitación técnica. Ello refiere a los vínculos que pueden establecer los centros de capacitación técnica (Cecati e Icat, como los más importantes) con el sistema educativo formal, con miras a la certificación de estudios (primaria, secundaria, preparatoria) y la reincorporación al sistema educativo (por ejemplo, aprovechando estímulos como las becas para cursar estudios de nivel medio superior).

Llama la atención que cuando se busca en el PSE la presencia del componente de formación para el trabajo en la educación básica la única referencia cercana es la mención de que en la secundaria se debe promover una cultura emprendedora. Esta relativa mención, si bien relevante debido al interés de los jóvenes en desarrollar un emprendimiento después de sus estudios, resulta insuficiente si se considera que hay un importante porcentaje de ellos que no prosigue estudios después de la secundaria, amén de la ya mencionada tasa de abandono en la educación media superior. Ello habla de la importancia de que la secundaria aporte elementos básicos de formación para el trabajo (competencias técnicas básicas, así como sociales y laborales) que faciliten a sus egresados la incorporación al mundo laboral, único escenario con el que cuentan al no proseguir sus estudios. Esta necesidad es aún más apremiante en sectores vulnerables, donde es más alto el porcentaje de jóvenes que no continúa su educación media superior.

En esos contextos resultaría relevante que la secundaria técnica formara habilidades que le permitieran al joven una mejor inserción laboral, o bien generar las bases para después continuar con una especialidad técnica. Un ejemplo de esta preocupación está dado por la reciente decisión de algunos países de África de introducir la vocacionalización de la educación secundaria como una medida que intenta responder a las necesidades de formación para el trabajo que enfrentan los jóvenes que ya no continúan sus estudios, y para quienes el único escenario futuro es el laboral. Finalmente, y dado que muchos de los que asisten a secundarias técnicas continúan estudios técnicos en sus bachilleratos, resulta de importancia contar con políticas de continuidad que promuevan una mayor articulación entre los dos niveles, una orientación vocacional fundamentada y mejores perspectivas en el mercado de trabajo.

FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y SECTOR SOCIAL

Si el interés es ver en qué medida la formación para el trabajo en el PSE está presente y articulada con las necesidades del sector social, en el objetivo 3 se aborda el tema de la “Cobertura, inclusión y equidad educativa”, que como estrategia general refiere a la necesidad de “intensificar y diversificar los programas de educación de adultos”. Lamentablemente, no hay mayores especificaciones sobre la forma en que los programas de educación de adultos (EA) han visualizado ese reto.

Las únicas especificaciones que se encuentran en el documento destacan la creación de modelos que ayuden a los adultos al diseño de trayectos de formación que combinen aspectos académicos con saberes prácticos y capacitación laboral. Este punto resulta interesante porque intenta dar respuesta a planteamientos ya añejos, que han buscado articular las esferas de la educación general con el ámbito del trabajo. Ello llevaría al diseño de esquemas que favorezcan un sistema de educación continua, en la que los diferentes grupos de población puedan dar respuesta a sus inquietudes de formación y la posibilidad de articularlos con sus actividades laborales.

En ese ámbito se habla en el PSE de la “necesidad de que las competencias laborales adquiridas tengan reconocimiento formal en la EA”; sin embargo, no basta que sólo sea en este campo, sino también en el de la educación en general, lo cual permitiría a los sujetos trazar diferentes trayectorias educativas que estén ubicadas dentro del sistema educativo regular.

Esa medida igualmente retoma inquietudes que se han manifestado desde hace varios años, en el sentido de reconocer las diferentes habilidades que se adquieren de manera informal. Ello permitiría abrir puertas para luego buscar la profesionalización, sea en el campo laboral o en el educativo. Implica un reconocimiento de esos *saber-hacer* que se han desarrollado en la esfera de la informalidad y que es preciso certificar para la futura inserción de las personas en dinámicas de educación y formación continuas. Esto conduce a la instauración de un sistema de educación y capacitación a lo largo de la vida, que es una de las estrategias contempladas en el PSE para el fortalecimiento de la calidad y la pertinencia de la formación para el trabajo.

Cuando se aborda el tema de socializar la oferta de formación para el trabajo (de nuevo referida en el PSE como “democratizar la productividad”), en aras de una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa, se mencionan algunos puntos interesantes que revelan la orientación subyacente de las estrategias. Por ejemplo, se señala la necesidad de propiciar y estimular la participación del sector privado en la educación básica y media superior vinculada a la capacitación de sus trabajadores. Este tipo de estrategias ya se están desarrollando en algunas empresas y revelan un esquema de participación social donde se entiende el combate al rezago educativo desde diferentes frentes, de ahí que resulte muy importante estimular y propiciar la participación de la IP en este ámbito.

Como línea de acción se indica “impulsar el establecimiento de competencias laborales pertinentes para favorecer el desarrollo laboral de la población en condiciones de mayor pobreza (niños, mujeres, jóvenes, adultos)”. Este punto es crucial porque se enfoca a los sectores más desfavorecidos, así como por la necesidad de promover el desarrollo de habilidades y conocimientos en los diferentes grupos de población. Esta idea se vincula con el señalamiento sobre la “necesidad de fortalecer la capacitación de los pequeños productores en el campo con el apoyo de las instituciones educativas de educación media superior y superior”. Estas dos consideraciones aluden a los requerimientos de formación en el sector social, amén del énfasis que se pone sobre la necesidad de impulsar proyectos de servicio social comunitario, que contribuyan al desarrollo de las poblaciones en sectores de pobreza. Esta última estrategia es muy importante, ya que implica la participación y el compromiso de los centros educativos con las problemáticas sociales del país.

Los señalamientos anteriores constituyen un reconocimiento en el PSE de las necesidades de formación de los grupos sociales más desfavorecidos. Cabe recordar que en el plan sectorial

anterior, el campo de la informalidad (urbana y rural) no se consideró relevante en el ámbito de la formación para el trabajo. En esta ocasión, resulta evidente la referencia que se hace en el PSE a la formación para el trabajo, que está directamente vinculada con los requerimientos del sector social, lo que implica un reconocimiento de las necesidades de formación que existen en el sector informal (que abarca al ámbito rural). No obstante, persiste un énfasis en el PSE sobre la necesidad de articular los programas educativos y de formación con el mercado de trabajo, y se olvida que en sectores vulnerables esto debe estar más bien referido a las necesidades de la población y a la naturaleza del contexto.

Asimismo, sorprende en el PSE la falta de referencia a los programas de formación para el trabajo que se desarrollan en este sector. Resulta interesante que, si bien el apartado dentro del PSE se denomina “Educación superior, media superior y formación para el trabajo”, en el caso de las dos primeras son claras las instancias responsables, pero en cuanto a la formación para el trabajo no es posible referir a alguna instancia en particular.

Consideramos que si se desea hablar de formación para el trabajo habría que recurrir, necesariamente, a las instancias que se dedican a esta actividad en específico, como son las actividades que desarrolla la Dirección General de Centros de Formación para el trabajo (DGCFT), instancia que a través de los Cecati y los Icat tiene como objetivo la formación para el trabajo de diferentes grupos de población, muchos de ellos en contextos sociales con altos niveles de marginación.

También es necesario considerar la actividad de formación para el trabajo que desarrollan múltiples organismos públicos sectoriales (sector agropecuario, desarrollo económico, salud) que atienden necesidades de capacitación específicas. En este punto cobra importancia el señalamiento que se hace en el PSE sobre la “necesidad de coordinar acciones con otras dependencias del sector productivo para complementar esfuerzos de formación de jóvenes (y no sólo de jóvenes sino de diferentes grupos sociales) en el sector productivo y en la escuela”.

Lamentablemente, el PSE no entra en precisiones respecto de los mecanismos, vinculaciones y coordinaciones que permitirían hacer viable la implementación de las diferentes estrategias señaladas. Ello provoca que después del análisis quede un sinsabor al no encontrar formas de aterrizaje de las diferentes estrategias, la sensación de que estamos frente a una simple hoja de ruta o carta de buenos deseos.

Referencias

Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.

V. Conclusiones

La lectura analítica del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) que nos ofrecieron miradas expertas de investigadores y docentes en el campo de la educación y desde temas, niveles y modalidades específicos, constituye una tarea necesaria que se desea que abone en el debate sobre la situación educativa, los retos y los desafíos a los que se enfrenta el sistema en nuestro país.

El contexto en el que se presenta el PSE lo hace peculiar dadas las diversas reformas que profundizan cambios estructurales en las concepciones y el manejo de áreas estratégicas nacionales que abarcan dimensiones económicas, políticas, socioculturales y medioambientales que se intuye incrementarán la polarización social y la pulverización de espacios y voces alternativas. De ahí la necesidad de mantener el paso firme y analítico en el campo educativo para orientar maneras de incidir en la política pública.

Los análisis coinciden en que el PSE no parte de un diagnóstico integral sobre la política educativa nacional que favorezca la construcción de líneas de acción que rompan con el eje estructural de desigualdad que caracteriza al sistema educativo nacional en sus diversos niveles, modalidades educativas e instancias de operación.

El derecho a aprender en México es todavía más un anhelo que una realidad; para que se constituya como tal es urgente romper el eje estructural de desigualdad que lo caracteriza en diversos momentos: el acceso, las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje que logran los estudiantes en su paso por la escuela. Unido a lo anterior, es necesario avanzar hacia la construcción de una nueva escuela pública y un sistema que esté al servicio de esta.

La evaluación educativa se presenta en el PSE como un aspecto preponderante para fortalecer al sector educativo, lo cual explica la importancia que se le otorga al Instituto responsable de ella. Si bien, según se indica en el análisis, la evaluación permite conocer la diversidad de realidades del sistema y sus actores, es necesario definir su sentido y orientaciones, partir de los contextos y las necesidades, y no parcializar sus funciones para estrangularla y constituir la como instrumento punitivo de corte laboral.

Si bien el incremento de la cobertura y el apoyo a grupos vulnerables se presentan como aspectos fundamentales de la equidad educativa y se alude a la desigualdad que prevalece en el sistema, en el PSE no queda clara la manera en la que se reducirá la brecha existente, por ejemplo, en el logro educativo en educación básica; la preocupación se dice que queda en términos retóricos porque los indicadores son endeble.

También una tendencia que se deriva del PSE es que las escuelas ordenen su funcionamiento y focalicen su quehacer en el logro de aprendizajes y se vinculen con la comunidad; sin embargo se advierte que las estrategias y líneas de acción no incluyen mecanismos para generar la participación activa de los actores educativos. Frente a ello se señala como deseable que quienes ocupan posiciones directivas estén llamados a generar la participación activa de los actores educativos de tal manera que reflexionen sobre su quehacer, dialoguen, tomen decisiones y se involucren en el desarrollo de acciones para resolver las problemáticas que se derivan del ejercicio profesional.

Con respecto a la educación media superior se indica también que el PSE no presenta un diagnóstico del nivel que, tal como se señala en el análisis, enfrenta desafíos importantes dada la desigualdad que lo caracteriza en cuanto a cobertura, eficiencia terminal, deserción y reprobación; además de la importancia del nivel en términos de la salida laboral. En cuanto a que a los retos que se mencionan en el PSE responden a una problemática genérica que no atiende principales problemas del nivel como su identidad, la pertinencia del currículo, la inequidad del servicio y la poca calidad de los aprendizajes.

En relación con la educación superior se establece la falta de correlación entre el discurso, las acciones y las metas presentes en el PSE, el desconocimiento de la producción de la investigación educativa en relación con los diagnósticos y las alternativas del nivel, así como la visión insuficiente en la concepción de la equidad, reducida a la cobertura, la creación de universidades y a otorgar becas.

La referencia a la formación para el trabajo que se hace en el PSE mantiene el énfasis —del Programa del sexenio anterior— en la necesidad de articular el espacio de la educación con el trabajo en los diferentes momentos del proceso de vinculación: reconocimiento y equivalencia de saberes hasta el diagnóstico del mercado, la integración de componentes curriculares, la orientación vocacional en el seguimiento de egresados y la relación entre planteles educativos y el sector productivo. Destaca la necesidad de tomar en cuenta la formación de los grupos sociales más desfavorecidos, es decir, hay un reconocimiento de las necesidades de formación del sector informal. De la misma manera que en los aspectos y niveles anteriores, la falta de un diagnóstico serio y de correlación entre metas e indicadores en el PSE hacen del documento una “ruta de buenos deseos”.

Las orientaciones anteriores nos permitirán tomar el pulso de las acciones que se desarrollen en el sistema educativo en general, en sus subsistemas y modalidades y, desde luego, en las investigaciones y programas que los propios autores de estos materiales pongan en marcha.

Mario Rueda Beltrán
Ma. Dolores Villagómez Díaz